



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 27.11.2006
COM(2006) 729 konč.

-

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi s pregledom Direktive 94/19/ES o sistemih zajamčenih vlog

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

v zvezi s pregledom Direktive 94/19/ES o sistemih zajamčenih vlog

1. Uvod

Sistemi zajamčenih vlog vlagateljem zagotavljajo varnostno mrežo tako, da bodo vlagatelji, če kreditna institucija ne izplača bančnih vlog, lahko dobili povrnjen vsaj del teh vlog. Direktiva 94/19/ES od držav članic zahteva, da zagotovijo vsaj en sistem ali več na svojem ozemlju, ter je učinkovita pri zagotavljanju minimalne ravni zaščite za vlagatelje v Evropski uniji. Direktiva je bila v vseh državah članicah prenesena v nacionalno zakonodajo¹.

Direktiva državam članicam omogoča veliko možnosti za razvoj sistemov, ki so najustreznejši za prevladujoče tržne pogoje. Hkrati se zaskrbljenost v zvezi z enakimi konkurenčnimi pogoji odpravi z vključitvijo določb, ki tujim podružnicam bank v EU dopuščajo možnost za povezovanje sistemov na trgu gostitelja, da se lahko ponudi enaka raven jamstva kot bankam, ki jih ureja država gostiteljica².

Enajst let po prenosu v nacionalno zakonodajo Komisija vseeno pregleduje Direktivo, da oceni, ali veljavna pravila še ustrezajo namenu v zvezi s stalnim trendom finančnega povezovanja in čezmejnih združitvev med kreditnimi institucijami. Nekateri udeleženci posvetovanj Komisije so navajali zlasti razlike med načini financiranja sistemov, ker predstavljajo oviro pri čezmejni konsolidaciji in nepoštenost glede konkurence. Obstajajo tudi bistvene razlike med ravni jamstva, ki ga imajo na voljo vlagatelji v državah članicah, poudarjenih pa je bilo več vprašanj glede razlik med obsegom kritja in čezmejnimi delovanjem med sistemi.

Cilj tega sporočila je oblikovanje sklepov na podlagi posvetovalnega postopka, da se odzove na skrbi, ki jih izražajo zainteresirane strani, ugotovijo kratkoročni in nezakonodajni načini za izboljšanje delovanja Direktive in da se v naslednjih letih določi usmeritev Komisije pri sistemu zajamčenih vlog.

1.1. Razlogi za spreminjanje sedanjega okvira na podlagi posvetovanja zainteresiranih strani in proti njemu

V posvetovalnem postopku so se izrazila različna mnenja o tem, ali je treba sedanje sporazume o jamstvu vlog spremeniti.

Nekatere zainteresirane strani so trdile, da je treba sedanji okvir spremeniti zaradi:

- bistvenih razlik med ravni jamstva, ki ga imajo na voljo vlagatelji (od le 14 481 EUR v Latviji do 103 291 EUR v Italiji),
- bistvenih razlik v načinu, po katerem sklad sistemov izplačuje vlagateljem. To so naknadno

¹ Dogovorjene so bile prehodne ureditve, da bi se omogočila prilagoditev na minimalno kritje 20 000 EUR, ki je predpisano v Direktivi.

² V besedilu omenjeno kot ureditve dopolnjevanja.

financirani sistemi, ki se opirajo na zbiranje sredstev od članic sistema, ko gre banka v stečaj, ter predhodno financirani sistemi, ki zbirajo sredstva od članov sistema z obdavčenjem prispevkov, pri čemer so tudi bistvene razlike med velikostjo predhodno financiranih sistemov. Ugotavlja se, da take razlike vzbujajo pomisleke glede zmožnosti sistemov v zvezi z delovanjem na čezmejni podlagi v kriznih razmerah, povzročajo izkrivljanje konkurence zaradi nepravilne prednosti bank, delujočih po sistemih z nižjimi stroški, in da se navajajo kot ovira za banko, ki skuša konsolidirati svoje postopke z uporabo Statuta evropske družbe.

Druge zainteresirane strani so po drugi strani proti spremembam na sedanji stopnji v glavnem zaradi posledičnih visokih stroškov (zlasti za tiste države članice z naknadnimi finančnimi sistemi, ki se srečujejo z možnostjo spremembe v predhodne sisteme). Trdijo, da sistem v sedanjem okolju deluje dokaj neovirano in ustreza namenom nadzorovanja, ne strinjajo pa se, da sedanje ureditve med trgi povzročajo izkrivljanje konkurence. Prav tako trdijo, da težave s čezmejno konsolidacijo, s katerimi se srečuje le zelo omejeno število institucij, ne zadostujejo za bistveno spreminjanje sedanjih ureditev.

1.2. Odziv na posvetovanje zainteresiranih strani

V sedanjem položaju bi se izraženo mnenje dejansko zdelo naklonjeno vzpostavitvi sedanjega stanja in izogitvi dragim naložbam za spremembo sedanjega okvira ob pomanjkanju trdno uveljavljenega poslovnega vidika.

Vseeno Komisija meni, da se neuspeh pri prilagajanju na povečano stopnjo čezmejnega finančnega povezovanja v Evropi lahko dolgoročno dokončno izkaže za zelo dragocenega, če pomanjkanje standardiziranih pravil prispeva k nezmožnosti nadzorne varnostne mreže, da v čezmejnih kriznih razmerah deluje ustrezno. Cena za gospodarstvo in oslabitev zaupanja na le enem finančnem trgu se lahko nazadnje izkaže za precej višjo, kot pa je raven potrebnega vlaganja za zagotovitev zadovoljivega delovanja varnostne mreže celotne EU.

Razen tega lahko neuspešno reševanje teh vprašanj škoduje potrošnikom: vloge, ki gredo celo neposredno čez mejo, so še vedno lahko na sorazmerno nizki ravni, nedavna raziskava pa kaže, da vedno več državljanov EU razmišlja o pridobitvi finančnih produktov v tujini. To vključuje naraščajoče povpraševanje po odprtju bančnih računov v drugi državi članici.³

Komisija zato predlaga, da se na rezultate postopka pregleda odzove na različna načina. Najprej bo skušala razviti pragmatične in izvedljive pristope za ugotovljene težave, ki ne zahtevajo sprememb sedanjega ureditvenega okvira. V drugem koraku bo preučila bolj temeljne spremembe, ki bi lahko zahtevale obnovo sedanje zakonodaje EU o sistemih zajamčenih vlog.

2. Pragmatične nezakonodajne rešitve

Komisija meni, da lahko veliko kratkoročnih izboljšav sedanjih ukrepov kot odziv na posvetovanje zainteresiranih strani poteka brez spreminjanja veljavne direktive. Zasnova in izvajanje takih rešitev se lahko opravi v sodelovanju z delovno skupino Komisije, sestavljeno predstavnikov držav članic, Evropskim forumom zavarovateljev vlog (EFDI) ali reprezentativnimi bančnimi združenji na ravni EU. Nekateri razlagalni napotki in priporočila so

³ SEC (2005) 927, str. 11.

že navedeni.

2.1. Opredelitev vlog in obseg kritja

Sedanja opredelitev „vlog“ v členu 1(1) je obširna in nobena zainteresirana stran ni zagotovila razvidnega predloga, da bi bila potrebna sprememba glede vključitve produktov, ki bi lahko bili izvzeti iz obsega Direktive.

Ker se državam članicam omogoča varovanje zaupnosti glede izjem, ki so navedene v Prilogi 1 k Direktivi⁴, so nekatere zainteresirane strani predlagale poenotenje obsega kritja in boljšo skladnost v državah članicah, ki se doseže z omejitvijo te zaupnosti.

Komisija predlaga, da se izvede raziskava o produktih varčevanja, ki so sedaj vključeni, in vpliv kakršne koli izjeme. Raziskava, ki se lahko izvede s podporo delovne skupine Komisije za sisteme zajamčenih vlog ali EFDI, mora med drugim raziskati, ali obstaja ustrezno medsektorsko (tj. zavarovanje⁵, naložbe in vloge) kritje brez pomanjkljivosti. Ob upoštevanju vedno bolj nejasnega razlikovanja različnih finančnih produktov bi bilo to uporabno.

2.2. „Sozavarovanje“

V skladu z določbami sozavarovanja, ki jih vsebuje Direktiva, se države članice lahko odločijo, da morajo vlagatelji sami nositi breme določenega odstotka izgub, če njihove vloge postanejo nerazpoložljive. V skladu s tem so nekatere države članice uvedle pravila, ki omejujejo znesek, izplačan vlagateljem, če gre banka v stečaj, preden je bil dosežen jamstveni prag⁶.

V tej fazi ne obstaja zadostna podpora za uvedbo kakršne koli kratkoročne spremembe pravil o sozavarovanju. Na splošno se zdi, da med zainteresiranimi stranmi ni dogovora, ali osnovno na čelo *moralnega tveganja* (tj. tveganje, pri katerem vlagatelji izberejo banko, ne da bi ocenili njeno zanesljivost, ker so njihove vloge zavarovane v vsakem primeru) upravičuje uporabo. Nekateri menijo, da je sozavarovanje nujen element pri preprečevanju moralnega tveganja, drugi, zlasti združenja potrošnikov, pa trdijo, da se vlagateljev ne sme postaviti v položaj, v katerem se od njih pričakuje, da presodijo o zanesljivosti kreditne institucije.

Komisija glede na ta različna mnenja ni prepričana, da bi bila v tej fazi sprememba pravil o sozavarovanju upravičena. Komisija bo to v prihodnosti pregledala, ko bo preverjala druge možne spremembe Direktive (glej poglavje 3)⁷.

2.3. Klavzula „de minimis“

⁴ Države članice lahko izključijo na primer vloge v valutah, ki niso v uporabi v EU, ali nekatere vlagatelje, kot so direktorji bank ali podjetja določene velikosti.

⁵ Študija o izvedljivosti sistemov jamstev za zavarovanja v EU bo odobrena.

⁶ Člen 7(4) državam članicam omogoča, da lahko jamstvo omejijo na 90 % celotnih vlog, dokler znesek, izplačljiv na podlagi jamstva vlog, ne doseže 20 000 EUR (glej opombo 7).

⁷ Vseeno se je med posvetovalnim postopkom pojavil nov vidik glede sozavarovanja, ki si zasluži pojasnilo. Gre za to, ali direktiva omogoča sozavarovanje, ki se uporabi že na minimalni stopnji kritja 20 000 EUR, ali ne. Pravilna razlaga člena 7(4) je, da je lahko minimalna stopnja kritja omejena na določen odstotek višine vlog, vendar mora biti ta odstotek najmanj 90 % celotnih vlog, dokler znesek, izplačljiv na podlagi jamstva vlog, ne preseže minimalne stopnje kritja 20 000 EUR: minimalna stopnja kritja ne sme pod nobenimi pogoji biti manjša od tega zneska. Obrazložiteni memorandum Direktive pojasnjuje, da mora ostati minimalna stopnja kritja nedotaknjena po uporabi sozavarovanja. Za državo članico, ki ima sozavarovanje 10 %, to pomeni, da mora biti minimalna stopnja kritja določena na 22 222 EUR. Komisija bo zagotovila pravilno uporabo člena 7(4) s strani držav članic.

Posvetovalni postopek je pokazal, da bi bile nekatere zainteresirane strani naklonjene uvedbi klavzule de minimis v Direktivo, s čimer pa majhne vloge ne bi bile povrnjene, ker bi upravni stroški presegali znesek povračila. Zdi se, da bi bil vpliv na čezmejne dejavnosti zelo majhen, ker je malo verjetno, da bi bili zadevni zneski (na primer: službe Komisije so v posvetovalnem dokumentu predlagale 20 EUR⁸) pomembni za vlagatelje. Po drugi strani morajo sistemi IT pomagati pri zmanjšanju upravnih stroškov.

Komisiji se na tej stopnji ne zdi ustrezno razmišljati o uvedbi klavzule de minimis, ker so sozavarovanje in pravila de minimis vezana na omejitev zaščite vlagatelja in se zato ne smejo obravnavati ločeno.

2.4. Ureditve dopolnjevanja

Na podlagi ureditev dopolnjevanja ima podružnica banke, ki začne poslovati v drugi državi članici, v kateri je stopnja kritja višja kot v njeni domači državi, pravico, da se vključi v sisteme zajamčenih vlog države gostiteljice. To ji omogoča, da vlagateljem ponudi enako stopnjo jamstva kot lokalne banke.

Med zainteresiranimi stranmi in državami članicami večinoma velja, da so ureditve dopolnjevanja potrebne, dokler se ne uskladijo minimalne stopnje kritja, čeprav večina zainteresiranih strani trdi, da je njihova praktična vrednost nizka zaradi omejenega števila sklenjenih sporazumov.

Zdi se, da v zvezi s tem ni treba spremeniti Direktive, čeprav morda obstaja področje uporabe za neregulativne ukrepe, katerih cilj je olajšati sporazume med sistemi zajamčenih vlog in zgladiti mogoča trenja, ki izvirajo iz veljavnih sporazumov. Komisija bi podprla neobvezno tako imenovano „okvirno pogodbo o pobotu“ v zvezi z ureditvami dopolnjevanja, ki jo lahko razvije EFDI in se sprejme v skladu s potrebami posameznih sistemov zajamčenih vlog, če bodo v skladu z zakonodajo Skupnosti⁹.

Javno posvetovanje je pokazalo določeno podporo „dopolnjevanju domače države“ glede na številne ovire za ureditve dopolnjevanja, ki so posledica minimalne uskladitve sistema zajamčenih vlog. Pri dopolnjevanju domače države bi razliko med stopnjami kritja kril sistem domače države in ne sistem države gostiteljice. Komisija meni, da je koristno pojasniti, da lahko države članice na podlagi te direktive že dopuščajo takšne ureditve.¹⁰

Razen tega sedanje določbe o dopolnjevanju obravnavajo le izvajanje storitev prek podružnic. Vseeno se storitve v drugih državah članicah vse pogosteje izvajajo neposredno brez ustanovitve podružnic ali podrejenih družb. Z dolgoročnega vidika je morda koristno obravnavati ali razširiti sedanjo zahtevo po vključitvi neposrednega izvajanja storitev iz druge države članice¹¹. Ker Direktiva sistemom zajamčenih vlog dejansko ne preprečuje, da bi odobrili dostop kreditnim institucijam, ki delujejo na tak način, se na tej stopnji sprememba

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

⁹ Glej Prilogo II k direktivi; nadaljnje delo lahko zajema področja, na katerih so se pri pogajanjih o sporazumih pojavljale težave, kot so blažitev vpliva različnih režimov pobota in različnih prednostnih statusov, ki jih imajo domači in gostiteljski sistemi zajamčenih vlog v likvidacijskem postopku v domači državi banke.

¹⁰ Čeprav lahko „dopolnjevanje domače države“ dejansko povzroči neenako obravnavo domačih in tujih vlagateljev, ker bi prvi imeli nižjo stopnjo kritja kot drugi, takšna diskriminacija domačih vlagateljev ne bi kršila evropskega prava.

¹¹ Sedanjih določb s pravnega vidika ni mogoče razlagati v smislu, da bi morali sistemi zajamčenih vlog

zakonodaje ne zdi prednostna naloga.

2.5. Zahteve za izmenjavo informacij

V javnem posvetovanju večina zainteresiranih strani ni podprla uvedbe nadaljnjih določb, ki urejajo izmenjavo informacij med domačimi in gostiteljevimi sistemi zajamčenih vlog, v Direktivo, da bi podprle pogoje članstva za podružnice. Vseeno se lahko razišče neregulativen pristop, namenjen izboljšanju pretoka informacij med sistemi zajamčenih vlog – zlasti tistih, ki so povezani prek ureditev dopolnjevanja –, da se izognemo nepotrebni pomanjkanju jasnosti na tem področju. Komisija bi podpirala delo, ki ga izvaja EFDI z namenom razvoja nezavezujočega vzorčnega sporazuma, vendar želi poudariti, da takšno delo ne sme posegati v delo, ki se izvaja v drugih forumih na področju širše teme kriznega upravljanja (ki lahko prav tako vključuje izmenjavo informacij ter različne organe z različnimi pristojnostmi in odgovornostmi).

2.6. Prispevki za sisteme zajamčenih vlog na podlagi tveganja

Nekateri sistemi zajamčenih vlog prispevke v svoj sistem že v izhodišču opredelijo glede na posamezna tveganja kreditnih institucij, v skladu s priporočili Foruma za finančno stabilnost G10¹². Uvedba prispevkov v sisteme zajamčenih vlog na podlagi tveganja bi lahko bila za želeno izboljšanje sedanjega okvira in bi lahko olajšala prenosljivost prispevkov med sistemi (čeprav ne v sistemu naknadnega financiranja). Večina zainteresiranih strani, ki podpirajo predhodne sisteme, podpira prispevke na podlagi tveganja zaradi njihove pravičnosti in ker zagotavljajo spodbudo za dobro upravljanje, saj omogočajo, da tiste kreditne institucije, ki nosijo manjše tveganje, plačujejo nižje prispevke in obratno. Nekateri poudarjajo, da sistemi na podlagi tveganja povečujejo učinkovitost sistemov zajamčenih vlog v zvezi z njihovo sposobnostjo za obravnavo možnih napak. Ker sistemi zajamčenih vlog v okviru Direktive že lahko uvajajo elemente na podlagi tveganja, bi usklajevanje jasno zahtevalo spremembo Direktive, zaradi njene zapletene narave pa to ne bi bil kratkoročen projekt. Vseeno Komisija podpira uvedbo elementov na podlagi tveganja in priporoča, da opredelitev tveganja temelji na že razpoložljivih in usklajenih orodjih (npr. kot so orodja iz Direktive o kapitalskih zahtevah¹³). Komisija bi podprla pripravljeno delo EFDI in/ali delovne skupine za sisteme zajamčenih vlog, ki ga je mogoče pozneje prostovoljno uporabiti. Dolgoročno se lahko uporablja kot podlaga za usklajen pristop.

2.7. Prenosljivost ali povračljivost prispevkov v sisteme zajamčenih vlog

Zaradi težav, s katerimi se ena bančna skupina srečuje v praksi pri konsolidaciji sredstev, plačanih v različne sisteme, v en sistem zajamčenih vlog, so se mnenja zainteresiranih strani razdelila na tiste, ki so za spremembo Direktive, in tiste, ki so za uvedbo pravil o prenosljivosti ali povračljivosti prispevkov, plačanih v sisteme zajamčenih vlog. Nekateri so videli potrebo po pravilih za zmanjšanje finančnega bremena za podjetja, ko vstopajo v drug sistem, medtem ko so drugi vztrajali, da je treba prispevke v sisteme zajamčenih vlog obravnavati kot povračljive zavarovalne premije, in so menili, da bi umik sredstev oslabil sisteme. Če se banka odloči, da bo svoj sedež preselila v drugo državo članico ali utrdila delovanje na podlagi Statuta evropske družbe, Direktiva niti ne preprečuje vračila ali prenosa prispevkov niti jih ne opredeli kot

države gostiteljice dovoliti članstvo kreditne institucije, ki deluje neposredno iz druge države članice.

¹² http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf.

¹³ Direktiva 2006/48/ES, UL L 177, 30.6.2006, str. 1, in Direktiva 2006/49/ES, UL L 177, 30.6.2006, str. 201.

zavarovalne premije. Zaradi pomanjkanja usklajenosti lahko države članice to vprašanje urejajo, kot jim ustreza. Vseeno Komisija priporoča, da nobeno novo pravilo, ki dovoljuje prenos ali vračilo prispevkov iz sistemov zajamčenih vlog, ne oslabi sklada tako, da bi se ogrozilo njegovo delovanje ali povzročilo neprimerno kopičenje tveganj. Čeprav zakonodaja Skupnosti trenutno tega ne zahteva, bi bilo učinkovito, če bi bile kreditne institucije ustrezno predhodno obveščene, ali nacionalna zakonodaja določa delno ali polno vračilo.

2.8. Informacije za potrošnike in oglaševanje

Združenja potrošnikov so poudarila, da vlagatelji niso dovolj obveščeni o sistemih zajamčenih vlog in redko vedo, katere vloge so zajete in do kakšnega zneska. Nekatere zainteresirane strani so tudi predlagale črtanje določbe Direktive¹⁴, ki omejuje uporabo informacij o sistemih zajamčenih vlog v oglaševanju. Ker druge določbe¹⁵ Direktive že zahtevajo razumljive informacije o kritju sistemov zajamčenih vlog in se vpliv na čezmejne dejavnosti ne zdi pomemben, se sprememba Direktive ne zdi potrebna. Na tej stopnji je ustrezneje usmeriti prizadevanja na izboljšanje informacij za potrošnike na nacionalni ravni. Komisija spodbuja države članice, da si na tem področju še naprej prizadevajo za to, in bo spremljala pravilno uporabo teh členov. Komisija predlaga izvedbo raziskave sedanje prakse ob podpori delovne skupine Komisije.

2.9. Rok za povračilo/zmanjšanje vpliva na vlagatelje

Na podlagi člena 1(3) in člena 10 Direktive morajo pristojni organi vloge opredeliti kot nerazpoložljive v 21 dneh od ugotovitve, da vloga ni bila izplačana, čemur sledi nadaljnji rok 3 mesecev, da sistem zajamčenih vlog izplača prizadete vlagatelje. Ta rok je v izrednih primerih mogoče podaljšati dvakrat (vsakič za tri mesece). V času, ko informacijska tehnologija omogoča, da sistemi zajamčenih vlog izsledijo vlagatelje in plačila izračunajo lažje kot ob sprejetju Direktive, je pomembno obravnavati, ali je še vedno ustrezna „običajna“ najdaljša čakalna doba štirih mesecev.

Med posvetovanji to vprašanje ni bilo postavljeno, podatki o dolžini obdobja plačila pa niso na voljo. Komisija namerava opraviti raziskavo med sistemi zajamčenih vlog in med njimi spodbujati izmenjavo najboljših praks o tem, kako na podlagi nacionalne zakonodaje zmanjšati vplive neizplačevanja na vlagatelja, na primer s predplačili ali z jamčenjem začasnih kreditov (če so ti v skladu s pravili EU za državno pomoč¹⁶). Komisija bo prav tako raziskala, ali obstajajo razlike glede razlag, kdaj natančno so vloge na voljo.

2.10. Vseevropski/regionalni sistem zajamčenih vlog

Zamisel o razvoju vseevropskega sistema zajamčenih vlog so zavrnila skoraj vse zainteresirane strani; nadaljnje delo v zvezi s tem pristopom se zdaj ne zdi primerno. Nekatere zainteresirane strani so podprle zamisel o regionalnem sistemu zajamčenih vlog, ki zajema več držav članic. To je lahko možnost za države članice s podobnimi sistemi (s podobnimi mehanizmi za financiranje) in lahko celo razreši nekatera vprašanja v zvezi z enakimi konkurenčnimi pogoji (npr. kritje in sozavarovanje) ter omogoča prenosljivost sredstev. Komisija ne vidi nobenih pravnih ovir, ki bi državam članicam preprečevale sklepanje takšnih sporazumov na podlagi veljavne Direktive, to lahko dejansko pomeni rešitev za banke, ki želijo svoje sedeže preseliti v

¹⁴ Člen 9(3).

¹⁵ To sta člena 6(2) in 9(1).

¹⁶ Glej COM 2004/C 244/02.

drugo državo članico ali sprejeti Statut evropske družbe (SE).

2.11. Statistične obveznosti

Obe poročili Skupnega raziskovalnega središča sta pokazali, da je podatke o vlogah zelo težko dobiti kljub izjemnemu trudu in tesnim stikom s sistemi zajamčenih vlog, ki so bili vzpostavljeni ob podpori EFDI. Za izboljšanje razpoložljivosti podatkov bo potrebno nadaljnje delo na podlagi teh prizadevanj, tako da bodo v prihodnjih političnih razpravah na voljo boljšimi empiričnimi dokazi. Dolgoročno je mogoče obravnavati uvedbo skupnih statističnih obveznosti za sisteme zajamčenih vlog.

3. Ali je treba sedanjo zakonodajo EU o sistemih zajamčenih vlog spremeniti?

Glede finančne stabilnosti je bistveno, da sistemi zajamčenih vlog prispevajo k nemotenemu kriznemu upravljanju, zlasti kadar so vpletene pomembne čezmejne bančne skupine. Morda sedanje razlike med sistemi zajamčenih vlog v zvezi z mehanizmi za financiranje, stopnjami kritja in pravili za izplačevanje vlagateljem ovirajo hitro in učinkovito reševanje kriz in bankrotov v čezmejnem okolju. Dodatno lahko vsaka ugotovljena napaka sistemov zajamčenih vlog ogrozi zaupanje v finančni sistem EU.

Vseeno je treba, preden se ugotovi, ali se je to res zgodilo, in preden se lahko sprejmejo kakršne koli daljnosežne odločitve o tem, ali je treba revidirati sedanja pravila EU o sistemih zajamčenih vlog in kako to storiti, pojasniti celotno razdelitev odgovornosti za nadzor in finančnih obveznosti v primeru takšnih kriz. Z drugimi besedami to pomeni ureditev delitve bremena med državami članicami. Glede sistemov zajamčenih vlog so potrebna dodatna pojasnila v zvezi z ureditvijo delitve bremena, predvsem ker:

- Nekateri sistemi zajamčenih vlog lahko imajo pomembno vlogo pri kriznem upravljanju, ker zagotavljajo dodatno likvidnost kreditnim institucijam – samostojno ali kot dopolnilo likvidnostni podpori centralne banke (pojasniti je treba, da morajo ti sistemi zajamčenih vlog, če so javne institucije, upoštevati pravila EU o državni pomoči¹⁷).
- Če se odloči, da gre banka v stečaj in sistem zajamčenih vlog sproži izplačila vlagateljem, je treba pojasniti, kdo se odloči med tema možnostma, pri zadnji možnosti bo v čezmejnem primeru morda treba upravljati sodelovanje različnih sistemov zajamčenih vlog; zato je bistveno vedeti, do kod lahko absorbirajo sklicevanje na svoja sredstva.

Regulativni in nadzorni organi se zavedajo teh vprašanj, razen tega v številnih različnih forumih poteka nadaljnje delo na področju delitve bremena med finančnimi ministrstvi, ECB in centralnimi bankami ter drugimi nadzorniki in Komisijo.

Šele ko se ureditve delitve bremena pojasnijo, se lahko obravnavajo dolgoročna vprašanja:

- (a) a) Cilji sistemov zajamčenih vlog: pojasniti je treba vlogo, ki se pričakuje od sistemov zajamčenih vlog, ravnovesje, ki ga je treba vzpostaviti med čistimi cilji varstva potrošnikov, ter pričakovan obseg prispevanja sistemov zajamčenih vlog k stabilnosti finančnega sistema.
- (b) b) Mehanizmi sistemov zajamčenih vlog za financiranje: sistemi zajamčenih

¹⁷ Prav tam.

vlog se običajno financirajo s prispevki kreditnih institucij na predhodni, naknadni ali mešani podlagi. Posvetovanje je pokazalo, da velika večina zdaj ne želi uskladiti mehanizmov za financiranje, ker verjame, da bi bili stroški usklajevanja višji od pričakovanih koristi. Stroškovni vpliv spremembe mehanizmov za financiranje se je ocenil v skladu s pristopom Komisije za boljšo pravno ureditev.

- (c) Vmesno poročilo o tej temi, ki ga je pripravilo Skupno raziskovalno središče, je bilo objavljeno¹⁸ in v Prilogi III lahko najdete kratek povzetek. Rezultati kažejo, da bi nadaljnja uskladitev mehanizmov za financiranje pomenila kumulativno finančno breme od 2,5 milijarde EUR do 4,3 milijarde EUR¹⁹ v obdobju 10 let za bančni sektor v šestih državah članicah, ki zdaj uporabljajo naknadne sisteme zajamčenih vlog (glej Prilogo III). Pričakovane koristi bolj standardiziranega sistema predhodnega financiranja sistemov zajamčenih vlog niso bile ocenjene in jih je resnično težje količinsko opredeliti – glede finančne stabilnosti bi te postale vidne le, če bi se bančni sistem EU znašel v krizi čezmejnih razsežnosti. S poslovnega vidika bi koristi vključevale spodbujanje učinkovitih in enakih konkurenčnih pogojev. Na tej stopnji bi Komisija potrdila, da poslovna praksa še ni opredeljena, čeprav lahko nadaljnje delo na področju delitve bremena in kriznega upravljanja da močnejše razloge za dolgoročno spremembo.
- (d) Prispevki na podlagi tveganja: kot je navedeno (2.6), Komisija podpira metode na podlagi tveganja. Če je na področju mehanizmov za financiranje dosežen napredek, se lahko uskladi metoda za prispevke.
- (e) Minimalna stopnja kritja: raziskava vpliva na tem področju kaže, da glede na razlike med povprečnimi vlogami v državah članicah resnično usklajenih pogojev za varstvo vlog zaradi velikih gospodarskih razlik morda ne bo mogoče doseči le z določitvijo skupne stopnje jamstva za vse države. Mogoče spremembe minimalne ravni je treba predvideti precej bolj dolgoročno.
- (f) Uporaba sredstev sistemov zajamčenih skladov: možnost uporabe sredstev iz sistemov zajamčenih vlog za zagotavljanje likvidnostne pomoči bankam si zasluži nadaljnjo obravnavo, vendar je odvisna od širšega dela na področju kriznega upravljanja.
- (g) Sodelovanje med sistemi zajamčenih vlog, nadzorniki, centralnimi bankami in vladami: zakonodajne zahteve, ki določajo potrebo po izboljšanjem sodelovanju, so lahko rezultat širšega dela na področju finančne stabilnosti in razvoja nadzora.
- (h) Reorganizacija in likvidacija kreditnih institucij: Direktivo 2001/24/ES²⁰ bodo kmalu pregledale službe Komisije. Vsaj dve vprašanji sta pomembni za stečaje, ki prizadenejo sisteme zajamčenih vlog v več kot eni državi članici, in se ju bo upoštevalo pri postopku pregleda:

¹⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm.

¹⁹ Glej Prilogo III in poročilo Skupnega raziskovalnega središča (tabela 10), ki kaže premije, izplačljive na podlagi kritih vlog (ki deloma temeljijo na ocenah); premije, ki temeljijo na razpoložljivih vlogah (glej tabelo 9), so lahko višje.

²⁰ Direktiva 2001/24/ES, UL L 125, 5.5.2001, str. 15.

- sistem zjamčenih vlog mora – po stečaju – uživati enak dostop do informacij kot nadzorni organi, da lahko izplačajo njihove zahtevke, razen tega
- je treba zagotoviti enako obravnavo sistemov zjamčenih skladov, zlasti v zvezi s prednostjo zahtevkov.

4. Sklepi

Pregled Direktive je poudarila številna področja, na katerih obstajajo pomanjkljivosti v načinu, kako se sistemi zjamčenih vlog urejajo na ravni EU.

Komisija meni, da je številne izboljšave sistemov zjamčenih vlog mogoče najlažje doseči v kratkoročnem obdobju, ne da bi bilo pri tem treba spremeniti veljavno direktivo, ter predlaga obravnavo teh vprašanj brez odlašanja. Ta vprašanja so bila določena v poglavju 2, povzetek predlaganih ukrepov je vključen v Prilogo II A.

Še vedno je treba najti prepričljivo utemeljitev, ali bo dolgoročno potrebna bolj temeljna sprememba sedanjega regulativnega okvira ter ali pričakovane koristi takšne spremembe odtehtajo stroške. Komisija priznava, da zdaj ni dovolj dokazov o otipljivem napredku na področju vprašanj širše varnostne mreže, da bi lahko izvedli te spremembe, ki so namenjene obravnavi nekaterih bolj določenih in temeljnih pomanjkljivosti Direktive. Obravnavo teh pomanjkljivosti bi zahtevala pomembno zakonodajno prizadevanje za uskladitev financiranj nacionalnih sistemov, kar bi imelo velike finančne posledice za številne bančne sektorje držav članic, vendar pa malo vidnih takojšnjih koristi. Vsaka nadaljnja zakonodajna sprememba bo odvisna od stalnega dela na drugih s tem povezanih področjih (glej Prilogo II B) ter od zadostne podpore držav članic in zainteresiranih strani ter se bo izvedla po predhodni ustrezni presoji vpliva. Zlasti je potrebna jasnejša razdelitev odgovornosti nadzora in, če je to potrebno, več doslednosti v pristopih k delitvi bremena (tj. kdo bo plačal račun) v primeru čezmejne bančne krize v EU.

ANNEX I

Procedural issues and consultation of interested parties

This Communication is based on the following elements of the Commission's "better regulation" policy²¹:

Member States' finance ministries have been consulted in the European Banking Committee (EBC) and its predecessor, the Banking Advisory Committee (BAC). At its July 2006 meeting, the EBC endorsed a policy paper that contained most of the elements of this Communication. Member States' supervisory authorities in the Committee of European Banking Supervisors (CEBS) have provided technical advice on specific aspects of DGS and the European Central Bank (ECB) has also carried out important background work. Member States have additionally been consulted in writing and at two technical meetings of the working group on DGS in 2005 and 2006.

A public stakeholder consultation was launched in July 2005. A synthesis of the more than 40 contributions is available on the web page of the Directorate-General Internal Market and Services.²²

The Commission has conducted two quantitative studies. Firstly, work on a possible change to the minimum coverage level was carried out with the Commission's Joint Research Centre (JRC)²³, and further JRC work has subsequently been undertaken on the cost implications of changes to the funding mechanisms of DGS (the JRC's interim report is attached in Annex III).

²¹ COM(2002) 275 final.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²³ Ibid._

ANNEX II

A. List of short-term non-regulatory actions proposed in the Communication

Survey on savings products covered under national DGS,	Commission Working Group on DGS or EFDI
Development of a non-binding 'master agreement' on topping up arrangements	EFDI
Development of a non-binding model agreement on exchange of information between DGS	EFDI
Development of common voluntary approaches to inclusion of risk based elements for DGS.	Commission Working Group on DGS or EFDI
Improvement of comprehensible information about DGS' coverage to consumers; identification of deficiencies and agreement and promotion of best practices	Commission Working Group on DGS with consultation of the banking industry
Improvement of payment delays to depositors; survey among DGS on delays and best practices	Commission working with EFDI

B. Timetable of wider Commission initiatives with implications for Deposit Guarantee Schemes

Publication of Commission Communication on DGS	Commission	Autumn 2006
Report to EBC on progress of ECB and Basel Committee liquidity projects and Commission services work	Commission services	November 2006
Impact assessment on costs of introduction of common ex ante financed schemes by MS (final report)	Commission services	End 2006
Report to EBC on crisis management cooperation with 3 rd countries and bail out rules	Commission services	March/April 2007

Report to EBC on lender of last resort arrangements	Commission services	June/July 2007
Report to EBC on further work on evolution of supervision	Commission services	October/November 2007
Report to EBC on review of re-organisation and winding up Directive	Commission services	October/November 2007
Publication of study on Insurance Guarantee Schemes in the EU analysing problems and evaluating options and their feasibility	Commission services/ external consultants	End 2007
Report to EBC on completion of Commission services liquidity work	Commission services	End 2007
Decision about follow-up to study on Insurance Guarantee Schemes	Commission	2008
Commission report to Council and EP on supervisory arrangements (under 2006/48/EC Art. 156 para 3) on the effectiveness of supervisory arrangements put in place in the CRD and any proposals for change	Commission	2012

ANNEX III

Further work carried out by the JRC on the effects of changing the funding mechanisms of EU Deposit Guarantee Schemes²⁴

DGS are usually funded by contributions from credit institutions themselves: either on a regular basis ('ex-ante'), on a case by case basis after a failure ('ex-post') or comprising both ex-ante and ex-post elements ('mixed'). Changing funding mechanisms would entail differing costs for participants. For instance, the cost for a full ex-post mechanism is close to zero (administration fees entail the only cost as long as no failure happens), while annual fees are paid in ex-ante schemes destined for the creation of a float ready to be used in the event of a crisis. At present, 19 Member States have ex-ante funded schemes while 6 Member States have ex-post schemes²⁵.

The public consultation has revealed that a clear majority does not wish to harmonise financing mechanisms now, on the grounds that this would create more costs than benefits. Those in favour of harmonisation (mainly Nordic stakeholders) believed that only harmonisation could solve the current distortion of competition where a branch competing with domestic credit institutions has to pay different DGS fees.

For this reason, the Commission has requested the JRC to conduct research into the cost impact of changing the funding mechanisms of EU DGS. The enclosed interim report provides a quantitative evaluation of the costs associated with harmonising the existing funding mechanisms of DGS. It looks at four scenarios ranging from ex-post funding to a "high" ex-ante funded coverage ratio of 0.84% of covered deposits²⁶.

The key finding of the report is that many Member States already require equal or higher contributions than those necessary to reach the coverage ratios defined in the scenarios. In order to reach the lowest ex-ante funded scenario (0.16% coverage ratio), only 9 Member States would need to increase contributions. To achieve the highest coverage ratio under the scenarios (0.84%), 14 Member States would need to increase contributions²⁷. The costs for those Member States which currently operate ex post schemes (see table) of building up a low ex-ante funded scheme based on scenario 3 (0.16% coverage ratio) would range from € 2.5 bln to € 4.3 bln²⁸ depending on the level of risk associated with the members of the scheme cumulatively over a period of 10 years.

	<i>Low coverage, low risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, medium risk adjusted fund</i>	<i>Low coverage, high risk adjusted fund</i>
IT	512 640 000	683 520 000	854 390 000
LU	1 670 000	22 300 000	27 880 000

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/guarantee/index_en.htm

²⁵ At this time Austria, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Slovenia and the United Kingdom have ex-post funded DGS.

²⁶ For the definition of 'covered deposits' see the report.

²⁷ Note that, due to a lack of comprehensive data from one Member State, results can be compared only among 24 Member States.

²⁸ See Annex II, p. 35 (table 10) showing premiums payable based on covered deposits (which are partly based on estimates); premiums based on eligible deposits (see table 9) may be higher.

NL	268 580 000	358 110 000	447 640 000
AT	90 820 000	268 580 000	121 100 000
SI	8 620 000	11 500 000	14 370 000
UK	170 3930 000	2 271 910 000	2 839 880 000
Total	2 586 260 000	3 615 920 000	4 305 260 000

The Commission recognises that this study does not paint a complete picture of the costs and benefits of changing the funding mechanisms. On the one hand, it does not consider the opportunity cost of the capital tied up in funds which cannot be used by banks for other purposes.

On the other hand, the study has not attempted to assess the cost impact of non-harmonisation of funding mechanisms, i.e. maintaining the *status quo*. These costs should not be neglected; the current distortion of competition whereby a branch competing with domestic banks has to pay different DGS fees would continue. The issue of compensation of contributions to DGS when credit institutions change their subsidiaries into branches would be more easily resolved if financing bases were similar across Member States.

Neither has the study given consideration to the potential benefits of changing the existing systems. The extent to which a more standardised ex ante funded system of DGS might be able to better withstand a banking crisis with cross-border implications have not been assessed and indeed are more difficult to quantify.

The results of this research show that harmonisation of funding is not impossible in financial terms, although the costs for industry would be significant in certain Member States. The key question is whether the advantages of ex-ante funded systems outweigh the costs incurred. At this point the Commission is not convinced that this is the case. Further analysis will be required on this issue.