

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005-2010)

COM(2005) 177 końcowy

(2006/C 65/24)

Dnia 3 maja 2005 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi w sprawie Polityki Usług Finansowych (2005-2010)*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 października 2005 r. Sprawozdawcą był **Guido RAVOET**.

Na 422. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 grudnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 115 głosami, przy 1 głosie wstrzymującym się, następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Zielona księga opublikowana przez Komisję Europejską w sprawie Polityki Usług Finansowych przedstawia koncepcje dalszej integracji rynków finansowych. Koncentruje się ona przede wszystkim na wdrażaniu istniejących zasad uzgodnionych w planie działania w zakresie usług finansowych (FSAP) oraz współpracy, raczej niż na proponowaniu nowych przepisów. Bada ona sposoby ulepszenia dostępu do transgranicznych, detalicznych usług finansowych i w zakresie zarządzania finansami.

1.2 Zielona księga kładzie nacisk na konieczność zamknięcia w krótkiej perspektywie niedokończonych spraw i sfinalizowania przepisów będących aktualnie na etapie uzgodnień w Parlamencie Europejskim i Radzie. Podkreśla również potrzebę skutecznego wprowadzania w życie istniejącego prawodawstwa w trzech fazach, obejmujących: efektywną transpozycję zasad UE do prawa krajowego, bardziej rygorystyczne egzekwowanie prawa przez organy nadzoru oraz systematyczną ocenę *ex-post*. Komisja stwierdza, że na wszystkich etapach procesu stanowienia prawa będzie rygorystycznie stosować zasadę wysokiej jakości tworzonych regulacji prawnych, przeprowadzając również pogłębione oceny wpływu oraz szerokie konsultacje.

1.3 W kilku obszarach Komisja może proponować nowe inicjatywy. Osobne zielone księgi w sprawie zarządzania aktywami i kredytami hipotecznymi zostały opublikowane w lipcu 2005 r.

1.4 Komisja wskazuje na fakt, że rynek usług finansowych UE dla klientów indywidualnych jest nadal rozdrobniony. Podjęła się zatem zbadania m.in. sposobów wprowadzenia większych udogodnień dla korzystających z rachunków bankowych w wymiarze transgranicznym oraz wyeliminowania barier, celem zapewnienia konsumentom możliwości poszukiwania na obszarze UE jak najlepszych ofert w zakresie planów oszczędnościowych, kredytów hipotecznych, ubezpieczeń i funduszy emerytalnych, przy zapewnieniu przejrzystości informacji pozwalającej na łatwiejsze porównanie produktów.

1.5 Inne kwestie poruszone w Zielonej księdze obejmują zagwarantowanie zbieżności praktyk i standardów nadzorczych w całej Europie, pobudzanie inwestycji transgranicznych oraz wykorzystanie strategicznej możliwości, jaką posiada UE,

wywarcia wpływu na parametry regulacyjne powstającego globalnego rynku finansowego. Komisja proponuje wzmocnienie stosunków finansowych z USA, Japonią i Chinami.

2. Uwagi ogólne

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża zadowolenie z możliwości przedstawienia swojej opinii w sprawie priorytetów Komisji Europejskiej w zakresie polityki usług finansowych na okres 2005-2010. Obecnie jesteśmy na etapie przechodzenia do uwarunkowań ukształtowanych w wyniku realizacji planu działania w zakresie usług finansowych (FSAP), zatem uzasadnione jest dokonanie przez Komisję podsumowania tego, co zostało osiągnięte oraz tego, jakie powinny być jej przyszłe priorytety.

2.2 Komisja słusznie uważa, że FSAP był jednym z sukcesów pierwszej fazy strategii lizbońskiej. W determinującej drugiej i końcowej fazie strategii do roku 2010, bardziej istotne niż kiedykolwiek wcześniej będzie zagwarantowanie, że polityka w zakresie usług finansowych przyczyni się do realizacji celów strategii lizbońskiej polegających na osiągnięciu wzrostu i zwiększaniu zatrudnienia.

2.3 EKES zatem popiera cel Komisji zakładający pogłębienie i zwiększenie płynności oraz dynamiki rynków finansowych celem umożliwienia skutecznego kierowania kapitału i usług finansowych do wszystkich obszarów gospodarki. Koniecznym warunkiem rozwoju gospodarki UE jest stabilny, zintegrowany oraz konkurencyjny sektor finansowy, do którego konsumenci mają duże zaufanie dzięki stosowaniu skutecznych środków ochrony konsumenta.

2.4 EKES popiera także propozycje Komisji zmiany ukierunkowania swoich wysiłków i skoncentrowania się na urzeczywistnianiu już podjętych inicjatyw. Na tym etapie należy monitorować i oceniać inicjatywy podjęte w przeszłości, a każda nowa inicjatywa powinna być wprowadzana z ostrożnością i należyтым uwzględnieniem interesów konsumentów. Analiza kosztów i korzyści powinna automatycznie stać się integralnym elementem nowych przepisów; stanowione prawodawstwo musi być przejrzyste celem uniknięcia późniejszego „pozłacania” (ang. *gold plating*) przez Państwa Członkowskie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES wyraża uznanie wobec Komisji za zapewnienie wysokiej jakości propozycji zawartych w Zielonej księdze i wyraża szerokie poparcie dla większości z nich. W niniejszej opinii w sprawie Zielonej księgi EKES stara się zwrócić uwagę na te obszary, które według niego mają szczególne znaczenie dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE, jednocześnie zwracając się do Komisji o doprecyzowanie planowanych przez nią propozycji dotyczących szeregu kluczowych kwestii.

3.2 Zasadnicze ukierunkowanie polityczne Zielonej księgi

3.2.1 EKES zgadza się z ogólnymi celami polityki Komisji na kolejnych pięć lat oraz z proponowanym, zasadniczym ukierunkowaniem politycznym.

3.2.2 EKES popiera ogólny cel Komisji Europejskiej stworzenia otwartego i efektywnego gospodarczo europejskiego rynku finansowego, regulowanego przez odpowiednie przepisy nadzorcze gwarantujące wystarczająco wysoki poziom ochrony konsumentów. Komisja musi pamiętać, że istnieje związek między ochroną konsumentów a ich zaufaniem. Toteż, będąc zdania, że cele Komisji zmierzają w kierunku znalezienia właściwej równowagi między rolą pracodawców i pracowników, czy też instytucji finansowych i konsumentów, w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim, uważamy, iż należałoby również uznać, że skuteczna polityka ochrony konsumentów także zajmuje kluczowe miejsce. Kompetentny i wystarczająco liczny personel ma do odegrania kluczową rolę w tworzeniu zaufania konsumentów oraz w zapewnieniu ich edukacji.

3.2.3 EKES podziela stanowisko Komisji, że **hasła przewodnie**, którymi są ponadgraniczna konkurencja, większa przejrzystość, integralność rynku, stabilność finansowa, międzynarodowa konkurencyjność sektora finansowego UE oraz skuteczność, są nadal aktualne. Niemniej Komisja powinna także uznać, że potrzeby konsumentów również należy traktować jako decydujące kryterium w przypadku każdej proponowanej przez nią inicjatywy. Zaufanie konsumentów do usług finansowych byłoby dobrą miarą tego, w jakim stopniu udało się zaspokoić potrzeby konsumentów.

3.2.4 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) są katalizatorami rozwoju gospodarczego, których potrzeby powinny leżeć u podstaw założeń politycznych UE. EKES mocno popiera koncepcję, zgodnie z którą uwarunkowania sprzyjające **przedsiębiorczości, wspierane przez dobrze funkcjonujący rynek zarządzania ryzykiem**, mają zasadnicze znaczenie dla promowania nowych i innowacyjnych firm, tym samym zwiększając wydajność i zrównoważone tempo wzrostu gospodarczego w UE. Polityka UE w zakresie usług finansowych usprawniła przepisy prawne w zakresie pozyskiwania kapitału przez MSP, na przykład dzięki dyrektywie w sprawie pros-

pektów⁽¹⁾. Celowe mogą być także inicjatywy niewchodzące w zakres stanowienia przepisów.

3.2.5 Mając na uwadze zobowiązanie EKES do działania na rzecz globalnej konkurencyjności EU i konkurencji, zgadzamy się z Komisją, że **zasada wysokiej jakości tworzonych regulacji prawnych** musi być ściśle przestrzegana w odniesieniu do wszystkich jej inicjatyw. Niemniej EKES zdecydowanie opowiada się za uwzględnieniem szeregu czynników, zanim zacznie być stosowana ww. zasada. Po pierwsze EKES oczekuje, że zostaną wykonane oceny wpływu przez niezależne i kompetentne organizacje. Nie powinno się przesadnie naciskać na integrację usług finansowych *per se*, bez wzięcia pod uwagę interesów konsumentów: należy uwzględnić obie strony monety. Aspekty społeczne i aspekty związane z zatrudnieniem muszą zostać włączone do wszystkich przeprowadzanych ocen. Przed zakończeniem prac na ocenami wpływu, konieczne jest przeprowadzenie szerokich konsultacji, jak również przyjęcie wyważonego i opartego na faktach podejścia. Należy pamiętać, że grupy konsumenckie mają zwykle bardziej ograniczone środki niż sektor finansowy. Na przykład uczestniczenie w grupach dyskusyjnych zajmujących się konkretnymi produktami detalicznymi może być poważnym obciążeniem dla organizacji konsumenckich pod względem dyspozycyjności ich personelu.

3.2.6 EKES jest zdania, że wspomniane **podejście zakładające kształtowanie polityki w oparciu o fakty** jest słuszne, pod warunkiem, że należycie zostaną uwzględnione kwestie związane z konsumentami. Zwraca się także do Komisji o wyraźne stwierdzenie, że to zobowiązanie dotyczy nie tylko przepisów, których inicjatorem jest DG ds. Rynku Wewnętrznego i Usług, ale także uregulowań proponowanych przez inne dyrekcje generalne. EKES wyraża także zdecydowane poparcie dla Komisji w związku z wezwaniem przez nią Parlamentu Europejskiego i, w naszym przekonaniu, szczególnie Rady, do stosowania tych samych zasad tworzenia wysokiej jakości prawa, które w zarysie opisano powyżej, co gwarantowałyby, że wnioski Komisji po uzgodnieniach w ramach procedury współdecydowania, nie będą zbyt skomplikowanymi wersjami jej pierwotnych tekstów. Wreszcie EKES zwraca uwagę na fakt, że zasada tworzenia lepszych przepisów musi być także stosowana przez komitety tzw. poziomu 3⁽²⁾ oraz podmioty ustanawiające standardy globalne.⁽³⁾

3.2.7 EKES zauważa, że bez stosowania **testu konkurencyjności** wobec proponowanych przepisów i standardów, znacznie zmniejszą się perspektywy na zrealizowanie kiedykolwiek celów strategii lizbońskiej przez UE. Osłabiłoby to globalną konkurencyjność UE, jej stabilność finansową oraz jej zdolności zwiększania zatrudnienia. EKES uważa, że jest to zbyt duża szansa, aby można było ją zaprzepaścić. Wraz z badaniem wpływu nowych inicjatyw na konkurencyjność, Komisja musi także sprawdzać swoją zdolność rozwiązywania problemów, z jakimi mogą się spotkać konsumenci i usługodawcy na rynku.

⁽²⁾ Nazwa „komitety trzeciego szczebla” odnosi się do Komitetu Organów Nadzoru Europejskich Papierów Wartościowych (CESR), Komitetu Europejskich Organów Nadzoru Bankowego (CEBS), Komitetu Europejskich Regulatorów Rynku Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (CEIOPS).

⁽³⁾ Można tu wymienić np. Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego (BCBS), Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych (IOSCO), Grupę Specjalną ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) przy OECD oraz Radę Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB).

⁽¹⁾ Dyrektywa nr 2003/71/WE (Dz.U. L 345 z 31.12.03).

3.2.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja chce w większym stopniu wykorzystać swoje **uprawnienia w zakresie polityki konkurencji** celem zapewnienia, że antykonkurencyjne działania nie będą utrudniać realizacji szerokich celów FSAP polegających na pogłębianiu integracji. Niemniej wzywa Komisję do zapewnienia pewności prawnej, na przykład poprzez stworzenie „bezpiecznego schronienia” w odniesieniu do uwarunkowań, w których samoregulacja nie ma naruszać prawa konkurencji.

3.2.9 EKES popiera dalsze stosowanie **podejścia Lamfalussy’ego**. Zatem na poziomie 2 procesu Lamfalussy’ego, EKES wzywa instytucje UE do osiągnięcia porozumienia (międzyinstytucjonalnego) celem przyznania Parlamentowi Europejskiemu takiej samej roli „współ-prawodawcy”, jaką zapewniłby mu art. I-36 Traktatu konstytucyjnego. Zapobiegłoby to między innymi wejściu w życie klauzul wygaśnięcia (tzw. *sunset clauses*) w kwietniu 2007 r. (tak jak stałoby się w przypadku dyrektywy w sprawie nadużyć rynkowych) ⁽⁴⁾.

3.2.10 Niemniej, pomimo stwierdzenia Komisji, że „w następstwie tzw. »procesu Lamfalussy’ego« nastąpiła racjonalizacja i usprawnienie europejskich struktur decyzyjnych i regulacyjnych”, pojawiły się pytania co do skuteczności i tempa tego procesu. Stanowienie prawa nie może odbywać się szybciej i bardziej skutecznie, ponieważ wymagane konsultacje dotyczące środków wykonawczych mają wpływ na czas potrzebny do uzgodnienia ostatecznego pakietu. Zatem od wszystkich stron należy znaleźć właściwą równowagę między dostatecznym zakresem konsultacji a względami praktycznymi. Ponadto EKES waha się, czy wyrazić swoje poparcie dla stosowania procesu Lamfalussy’ego w kwestiach związanych z detalicznymi usługami finansowymi, jeżeli pociągnęłoby to za sobą zakwestionowanie dyskrecyjnych uprawnień Państw Członkowskich w obszarze ochrony konsumentów.

3.3 Wyższa jakość uregulowań, transpozycji, egzekwowania i systematycznej oceny

3.3.1 EKES w zasadzie zgadza się z **priorytetowymi środkami** określonymi przez Komisję. W tej chwili również ważne dla Komisji jest wyraźne stwierdzenie przez nią, jak zamierza przełożyć ten pełen dobrych intencji język na praktyczne i konkretne działania celem urzeczywistnienia własnych celów. Szczególnie ważne jest, aby Komisja informowała o tych koncepcjach w jasny sposób, tak by zainteresowane strony miały bardzo realne pojęcie o tym, jak Komisja planuje zrealizować swoje cele oraz w jaki sposób zainteresowane strony mogą uczestniczyć w tym procesie.

3.3.2 UE potrzebuje bardziej efektywnej strategii celem pobudzenia wzrostu i tworzenia zatrudnienia z korzyścią dla całego społeczeństwa. Nadmiernie uciążliwe i nieodpowiednie przepisy są tylko utrudnieniem dla wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego też EKES z zainteresowaniem zwraca uwagę na propozycję przeprowadzania oceny tego, czy istniejące dyrektywy i przepisy przynoszą oczekiwane korzyści gospodarcze. Z zadowoleniem odnosi się do zobowiązania Komisji do **zmiany lub zniesienia tych środków, które**

w oczywisty sposób nie przynoszą takich korzyści oraz liczy, że słowa będą konsekwentnie przekładane na czyny. Niemniej EKES sądzi, że w każdej takiej ocenie wysoki priorytet należy przyznać interesom konsumentów. Należy więc uwzględnić nie tylko korzyści gospodarcze jako takie, ale w szczególności korzyści ekonomiczne dla konsumentów, w tym także ewentualne szkody, jakie mogą ponieść.

3.3.3 EKES pozytywnie odnosi się do faktu, że Komisja kładzie duży nacisk na **właściwą transpozycję i egzekwowanie stosowania środków przewidzianych w FSAP** i traktuje to jako warunek *sine qua non* dla pomyślnej realizacji zakładanych celów FSAP. EKES zauważa jednak, że zasadnicze znaczenie dla tego procesu ma wspólne działanie Państw Członkowskich i komisji Lamfalussy’ego na poziomie 3, jako że bez bezwarunkowego i zdecydowanego zaangażowania po ich stronie nic nie uda się osiągnąć, niezależnie od tego jak dobre intencje i jak wielką determinację posiada Komisja.

3.3.4 Zatem EKES nalega, aby Komisja utrzymała obecną dynamikę i rozmach, jak również zobowiązanie szefów państw i rządów, członków ECOFIN oraz komisji poziomu 3, gdyż istotne jest wzięcie przez nich odpowiedzialności za sprawy związane z jednolitym rynkiem. Ponadto EKES jest zdania, że w obecnym klimacie, w jakim odbywa się refleksja nad rolą i losem Unii Europejskiej, Komisja musi naciskać **na Państwa Członkowskie o jasne informowanie obywateli** na temat celów decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, jak również motywów leżących u ich podstaw. Przede wszystkim należy uświadaczać społeczeństwo, w jaki sposób może i powinno uczestniczyć w kształtowaniu polityki europejskiej w ogóle oraz w tworzeniu jednolitego rynku w szczególności.

3.3.5 Celem osiągnięcia globalnej konkurencyjności oraz stabilności finansowej, które miał stworzyć w założeniu jednolity rynek EKES w szczególności popiera zalecenie 6 Komisji ⁽⁵⁾. W odniesieniu do tego, co powszechnie nazywa się „**pozlacaniem**”, wspomniane zalecenie stwierdza, że Państwa Członkowskie powinny „uniknąć wprowadzania do krajowych przepisów wykonawczych warunków lub wymogów, które nie są konieczne dla dokonania transpozycji danej dyrektywy w sytuacji, gdy takie warunki lub wymogi mogą utrudnić realizację celów, jakie mają zostać osiągnięte przez wdrożenie tej dyrektywy”.

3.3.6 W świetle powyższego, EKES zachęca Komisję do zagwarantowania, aby język używany w prawodawstwie UE był wystarczająco jasny. W rzeczy samej EKES zauważa, że to, co czasami określa się jako „pozlacanie” może być po prostu próbą wyjaśnienia tekstów UE przez Państwa Członkowskie, które w ten sposób chronią przedsiębiorstwa przed dodatkowym ciężarem raczej niż nakładają go. Obojętnie czy mamy do czynienia z poszukiwaniem przez Państwa Członkowskie UE „super równoważności” z prawodawstwem wspólnotowym, czy też z próbą wyjaśnienia tekstów prawnych, ciężar i tak się zwiększa. Ponieważ obciążenia takie mają często niewspółmiernie duży wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa, Komisja musi pamiętać, że biurokracja i przepisy nie mogą zniszczyć w społeczeństwie przedsiębiorczości i innowacji.

⁽⁴⁾ Dyrektywa nr 2003/6/WE (Dz.U. L 96 z 12.4.2003).

⁽⁵⁾ SEC(2004) 918.

3.3.7 Ponadto jednolity rynek nie może zwiększać ryzyka konsumentów poprzez eliminowanie istniejącej ochrony na poziomie krajowym. Zasady i regulacje krajowe w zakresie ochrony konsumentów powstały w odpowiedzi na problemy występujące na rynkach krajowych i nie powinny być zatem konieczne traktowane jako bariery dla jednolitego rynku. EKES nie jest przekonany, że obecne postanowienia prawa krajowego w dziedzinie ochrony konsumentów zazwyczaj prowadzą do zburzenia równowagi konkurencyjnej i szkodzą innowacyjności jako takiej lub też ograniczają rozwój rynku transgranicznego. Nie wystarczy założyć, że usunięcie dostrzeganych barier z pewnością zagwarantuje działanie efektywnego transgranicznego rynku konsumentów. Niemniej Państwa Członkowskie muszą pamiętać o tym, by nie wprowadzać dodatkowych środków ochrony konsumentów prowadzących do pojawienia się jakiejś formy ochrony swoich lokalnych rynków przed konkurencją ze strony innych europejskich rynków. EKES stoi na stanowisku, że pełna harmonizacja kluczowych elementów bankowości detalicznej (takich jak informacje dotyczące umów, roczna stopa procentowa, stawki opłat itd.), tzn. „pełna, ukierunkowana harmonizacja”, jest najbardziej skutecznym sposobem stworzenia prawdziwego, europejskiego rynku wewnętrznego usług bankowości detalicznej, przy jednoczesnym zapewnieniu wystarczającego poziomu ochrony konsumentów.

3.4 Konsolidacja ustawodawstwa z zakresu usług finansowych w okresie 2005-2010

3.4.1 Środki w przygotowaniu

3.4.1.1 Logiczne jest, że przed przystąpieniem do realizacji nowych przedsięwzięć należy dokończyć i pogłębić prace nad obecnie wdrażanymi inicjatywami. EKES zgadza się zatem z Komisją, że naczelnym priorytetem na kolejne 12 miesięcy musi być **ostateczne opracowanie tych elementów FSAP, które nie zostały jeszcze ukończone**. Oznacza to zakończenie uzgodnień z Parlamentem Europejskim i Radą, dokończenie prac nad środkami wykonawczymi, które są obecnie w fazie przygotowawczej w Komisji, z zastrzeżeniem przeprowadzenia ostatecznej i pogłębionej oceny wpływu, jak również przedłożenie dyrektywy ramowej w sprawie clearingu i rozliczeń papierów wartościowych.

3.4.2 Efektywny i skuteczny nadzór

3.4.2.1 EKES z zadowoleniem odnosi się do ewolucyjnego podejścia zalecanego przez Komisję, niemniej zdecydowanie stwierdza, że w Zielonej księdze nie skorzystano z możliwości ustanowienia jasnych i ambitnych celów politycznych w zakresie nadzoru bankowego. Uważamy za istotne wytyczenie „krytycznej ścieżki”, a mianowicie pokazanie, jak w perspektywie kolejnych lat rozwiązywanym będzie wiele oddzielnych, niemniej odnoszących się wzajemnie do siebie kwestii. EKES wyraża zatem nadzieje, że w Białej księdze pojawi się więcej konkretnych propozycji. Propozycje przedstawione w odniesieniu do nadzoru bankowego powinny także dotyczyć sektora ubezpieczeń.

3.4.2.2 W odniesieniu do działań na rzecz rozwoju właściwej kultury ochrony konsumentów, w której najbardziej narażonym na ryzyko konsumentom zapewnia się większą ochronę niż doświadczonym inwestorom, umożliwiając przez to UE konkurowanie w kontekście globalnym i utrzymywanie

wzrostu, EKES zidentyfikował szereg kwestii, którymi należy się zająć w taki sposób, aby fundamentalne znaczenie miały interesy konsumentów:

- wyeliminowanie dublującego się nadzoru;
- usunięcie rozbieżności pomiędzy dyrektywami a nieaktualnymi wyjątkami stosowanymi do zasady państwa pochodzenia;
- przegląd sieci zabezpieczeń i ewentualne badanie modeli nadzorczych;
- zbieżność standardów nadzoru w oparciu o najlepsze praktyki;
- współpraca między komitetami na poziomie 3 (CESR, CEBS i CEIOPS);
- współpraca pomiędzy zainteresowanymi stronami.

3.4.2.3 Zgodnie z opinią z 9 marca 2005 r.⁽⁶⁾ w sprawie proponowanej dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt uznania przez Komisję, że **nadzór skonsolidowany** stanowi uzasadnione żądanie ze strony sektora finansowego. Zakładając, że nadzór skonsolidowany w żaden sposób nie wpływa na możliwość podjęcia przez Państwa Członkowskie działań w przypadku naruszenia zasad przez przedsiębiorstwa ze szkodą dla konsumentów aktywnych na ich rynku, EKES uważa, że taki nadzór zapewniłby wystarczający poziom ochrony konsumentów, ograniczając do minimum dublowanie się wymogów regulacyjnych. To z kolei wzmocniłoby skuteczność sektora finansowego UE. Niemniej EKES sądzi, że dokument Komisji nie wyraża się jasno co do tego, czy konieczna jest zbieżność standardów nadzoru przed tym, jak stanie się możliwy nadzór skonsolidowany. Według EKES cel i ewentualne wdrożenie nadzoru skonsolidowanego, w krótkim okresie czasu, stanowić będzie czynnik przyspieszający konwergencję w dziedzinie nadzoru.

3.4.3 Umożliwienie inwestycji transgranicznych i transgranicznej konkurencji

3.4.3.1 Usunięcie nieuzasadnionych barier utrudniających konsolidację rzeczywiście przyniesie korzyści gospodarcze. Korzyści takie przełożą się na zwiększenie dynamiki gospodarki europejskiej, co oznaczać będzie, że UE będzie mogła tworzyć więcej miejsc pracy i podwyższyć poziom życia dla swoich obywateli. EKES popiera zatem cel Komisji polegający na eliminowaniu lub ograniczaniu nieuzasadnionych barier dla transakcji transgranicznych, takich jak konsolidacja w drodze **fuzji i przejęć** (M&A). W ostatnich latach byliśmy świadkami znacznego wzrostu działalności transgranicznej, jednak w sektorze bankowym UE obserwowany poziom M&A był stosunkowo niski, mimo że w przeciągu ostatnich miesięcy szereg takich transakcji zostało sfinalizowanych, albo są one aktualnie planowane. Przyczyną takiego stanu rzeczy są częściowo utrudnienia na europejskim rynku bankowym, przy czym wielu z nich nie da się uzasadnić takimi względami jak zwiększenie wartości dla klienta albo stabilność finansowa i można je usunąć bądź zmniejszyć wprowadzając instrumenty w zakresie polityki. Restrukturyzacja przemysłu doprowadzi do poważnych zmian dla wszystkich zainteresowanych stron — pracowników, firm i klientów. Potrzebna jest całościowa strategia podejścia do skutków powodowanych przez te zmiany.

⁽⁶⁾ Dz. U C 234 z 22 9.2005.

3.4.3.2 EKES podziela pogląd wyrażony w Zielonej księdze, że konsolidacja nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do uzyskania korzyści skali lub zakresu działalności. One to z kolei umożliwiają bankom oferowanie klientom, indywidualnym, MSP, czy też większym podmiotom, szerokiej gamy usług po lepszej cenie. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że konsolidacja oraz osiągnięcie synergii nie pociąga za sobą automatycznie redukcji zatrudnienia w ramach grupy połączonych ze sobą banków. W rzeczywistości bowiem często ma miejsce odwrotna sytuacja. EKES uważa zatem, że jest to istotny czynnik dla zatrudnienia, ponieważ sektor finansowy już teraz jest znaczącym pracodawcą w Europie. Banki nie będą brały na siebie kosztów i ryzyka związanego z M&A, chyba że dostrzegą możliwość uzyskania takich korzyści ekonomicznych lub synergii. W tym kontekście EKES oczekuje na mającą zostać wkrótce udostępnioną przez Komisję analizę barier dla działalności transgranicznej w zakresie przejść i fuzji w Europie.

3.4.3.3 Logiczne jest wobec tego, aby EKES wezwał Komisję do opublikowania „mapy drogowej” planowanych środków w tym obszarze, z konkretnym ustaleniem ram czasowych, w jakich takie działania mają być podjęte.

3.4.4 Wymiar zewnętrzny

3.4.4.1 EKES wyraża ogólną aprobatę dla tej części dokumentu i w pełni zgadza się z Komisją, że sektor finansowy UE musi być konkurencyjny na rynkach globalnych. EKES pozytywnie odnosi się zwłaszcza do inicjatyw Komisji zakładających pogłębienie **dialogu w zakresie rynków finansowych** między UE a USA, wzmocnienie stosunków finansowych z Japonią, Chinami, Indiami oraz poszerzenie zakresu zagadnień będących przedmiotem wspomnianego dialogu. EKES uważa, że ma to podstawowe znaczenie, zwłaszcza biorąc pod uwagę wiodącą rolę Chin i Indii w gospodarce światowej.

3.4.4.2 Globalizacja rynków kapitałowych i usług finansowych a także brak prawdziwie międzynarodowych organów decyzyjnych doprowadził do sytuacji, w której bardzo duże znaczenie w kształtowaniu polityki odgrywają podmioty **stano-
wiące globalne standardy**. EKES stwierdza, że na niektórych z tych forów UE nie wyraża wystarczająco jednolitego stanowiska. W niektórych przypadkach może mieć to wpływ na zdolność UE wywierania wpływu na kształt tych standardów, działając w ten sposób sprzecznie z interesami europejskimi.

3.4.4.3 Z uwagi na różny charakter i różne role tych gremiów należy preferować rozwiązania doraźne, a nie podejście uniwersalne, zapewniając, by Europa mówiła jednym silnym głosem w kontekście ustanawiania międzynarodowych standardów. EKES podkreśla, że celem na tej arenie jest wypracowanie jednego zestawu globalnych standardów, w szczególności dotyczących księgowości, w których stanowisko Europy byłoby dobrze reprezentowane, a nie stworzenie oddzielnych europejskich standardów, sprzecznych z normą światową. Podejście takie nie tylko sprawiłoby, by europejski sektor usług finansowych i europejscy konsumenci w tym sektorze mówili jednym silnym głosem, ale także pomogłoby

utworzyć równe warunki konkurencji przy zachowaniu wszystkich korzyści ekonomicznych, jakie zakładałby taki rozwój wydarzeń.

3.5 Możliwe nowe inicjatywy celowe

3.5.1 W odniesieniu do możliwych nowych inicjatyw celowych EKES chciałby zwrócić szczególną uwagę na inicjatywy w dziedzinie usług finansowych dla klientów indywidualnych, ponieważ jest przekonany, że dla konsumentów jakość wyboru jest równie ważna — o ile nie ważniejsza — co ilość możliwości wyboru. EKES sądzi zatem, że dostosowanie do rynków lokalnych jest kluczowym czynnikiem dla dostawców usług dla klientów indywidualnych, niezależnie od przyjętej metody dystrybucji.

3.5.2 W odniesieniu do zaleceń przedstawionych przez grupę dyskusyjną na temat **kredytów hipotecznych** EKES jest zdania, że zamiast harmonizowania kredytów hipotecznych bardziej odpowiednie byłoby podejście oparte na konkurencji, ponieważ prowadziłyby do powstania większych możliwości wyboru oraz produktów o lepszej jakości. EKES zauważa także solidne prace przygotowawcze przeprowadzone przez Komisję w celu dokonania przeglądu istniejącego ustawodawstwa dotyczącego **zarządzania aktywami**. Odnośnie tego, czy prace te powinny zaowocować konkretnymi inicjatywami w zakresie kredytów hipotecznych i/lub zarządzania aktywami w roku 2006, w następstwie konsultacji przeprowadzonych przez Komisję wcześniej w tym roku, EKES jest zdania, że istnieje potrzeba dokonania uprzednio znaczącej oceny wpływu, włącznie z analizą kosztów/korzyści.

3.5.3 EKES jest nadal przekonany o zaletach tak zwanej **regulacji nr 26**, przede wszystkim dla konsumentów. Zgadza się z Komisją, że korzyści z takiej regulacji nr 26 nadal wymagają udowodnienia i że trudno będzie uzgodnić fakultatywne europejskie standardy opracowane jedynie dla niektórych produktów. Konsumenci mogą także poczuć się zdezorientowani przez krajowe normy i regulacje dotyczące informacji różniące się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Wprowadzenie regulacji nr 26 będzie prawdopodobnie równie skomplikowane co wprowadzenie wspólnego europejskiego prawa cywilnego, włącznie z prawem procesowym, ustrojem sądów itd. Niemniej pomysł wprowadzenia regulacji nr 26 stanowi wyzwanie i wart jest zbadania.

3.5.4 Jest jednak jasne, że jakkolwiek dodatkowa, alternatywna lub fakultatywna regulacja nie powinna prowadzić do czy nieść ze sobą nałożenia na dostawców kaftana bezpieczeństwa w postaci standaryzacji produktów, jako że byłoby to ze szkodą dla konkurencyjności i możliwości innowacyjnych sektora usług finansowych w zakresie spełniania zmieniających się potrzeb konsumentów.

3.5.5 Z uwagi na trwającą debatę EKES przyjąłby zatem z zadowoleniem wszelkie dalsze wyjaśnienia Komisji, które mogłyby przynieść lepsze zrozumienie regulacji nr 26. EKES z zadowoleniem przyjmuje planowane studium wykonalności.

3.5.6 Ogólnie pozytywne jest większe wykorzystanie **grup dyskusyjnych**. Jednakże, jak zauważono wcześniej, utworzenie grup dyskusyjnych dla poszczególnych produktów detalicznych może stanowić znaczne obciążenie dla zasobów organizacji konsumenckich.

3.5.7 Obszary, w których możliwe jest podjęcie działań w przyszłości

3.5.7.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że Komisja Europejska jest skłonna do skodyfikowania i być może uproszczenia **istniejących przepisów odnośnie wymogów związanych z informacjami**. Bardziej opowiadałby się jednak za uproszczeniem niż kodyfikacją. EKES przyjmuje odniesienie do uproszczenia jako wskazanie na zamiar Komisji poprawy jakości a nie zwiększenia ilości informacji dostarczanych konsumentom. Aby poprawić wymagania odnośnie jakości, EKES zwróciłby się do Komisji o przyjrzenie się obecnym wymogom prawnym (zarówno na szczeblu UE jak i na szczeblu krajowym) w celu ujednolicenia odnośnych zobowiązań w zakresie informacji oraz standaryzowania sposobów dostarczania informacji (nawet poprzez kodyfikację) mając na uwadze środek przekazu wybrany przez konsumenta.

3.5.7.2 EKES uważa, że konsumenci mogliby odnieść korzyści z lepszych standardów dostarczania informacji w postaci, na przykład, zrozumiałych, ustrukturyzowanych, porównywalnych danych dotyczących wszystkich kluczowych aspektów umów. Należy zatem zagwarantować wysoki poziom ochrony konsumenta w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej oraz zapewnienia, by informacje były właściwe i pełne.

3.5.7.3 Jeżeli chodzi o **pośrednictwo finansowe** i relacje pomiędzy instytucjami finansowymi i konsumentami a pośrednikami, EKES zauważa, że pośrednictwo finansowe jest przede wszystkim w różnym stopniu regulowane na szczeblu UE. Dyrektywa w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego⁽⁷⁾ oraz dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych⁽⁸⁾ określają różne pojęcia i różne poziomy regulacji dla pośrednictwa w zakresie usług i produktów finansowych. Należy zachęcać do większej spójności i zbieżności na tym polu, ale EKES wierzy, że należy pozostawić pewien czas na sprawdzenie efektywności rozwiązań zawartych w dyrektywie w sprawie rynków instrumentów finansowych, której podejście jest bardziej wszechstronne, zanim wyciągnię się nowe wnioski co do potencjalnej potrzeby dalszej regulacji pośrednictwa kredytowego.

3.5.7.4 Z uwagi na potrzebę dalszego dostosowania przepisów w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej i doradztwa w zakresie sprzedaży należy wziąć pod uwagę stworzenie równych warunków konkurencji dla wszystkich dostawców usług finansowych dla klientów indywidualnych, uwzględniając jednocześnie różnorodne warunki krajowe.

Korzystniejsze byłoby jednak zapewnienie zbieżności lub harmonizacji krajowych regulacji dotyczących marketingu i dystrybucji niż podejmowanie nowych inicjatyw w zakresie zasad prowadzenia działalności gospodarczej.

3.5.7.5 W odniesieniu do profesjonalnego i niezależnego doradztwa Komitet sądzi, że należy poczynić wyraźne rozróżnienie pomiędzy (i) doradztwem jako oddzielną, płatną usługą na życzenie klienta a (ii) doradztwem, jakiego konsument potrzebuje, aby dokonać świadomego wyboru.

3.5.7.6 Ogromne znaczenie ma przede wszystkim wytyczenie jasnych zasad i standardów dla pośredników finansowych, którzy odgrywają kluczową rolę w szczególności w odniesieniu do produktów inwestycyjnych, ale także pośrednictwa kredytowego. Pośrednicy muszą także udowodnić, że posiadają gruntowną wiedzę o swoim sektorze i produktach. Maklerzy i niezależni agenci powinni odpowiadać za dostarczanie klientom odpowiednich, uczciwych i wiarygodnych porad. Należy także wprowadzić ustalenia dla szybkiego i efektywnego rozwiązywania sporów. Specjalistyczna wiedza musi być konkretnie określona — tzn. można by ją podzielić na sekcje: oszczędzanie, inwestycje, ubezpieczenia, kredyty hipoteczne/pożyczki. Działania dotyczące tych zagadnień byłyby także zgodne z rozwojem sytuacji na szczeblu krajowym.

3.5.7.7 EKES z zainteresowaniem zauważa pragnienie Komisji dokładniejszego przeanalizowania dostrzeganych przeszkód w otwieraniu **rachunków bankowych** za granicą oraz zagadnień związanych z prowadzeniem, przenoszeniem, i zamykaniem rachunków. W odniesieniu do tych ostatnich nie można przeoczyć wpływu istniejących systemów elektronicznych i informatycznych.

3.5.7.8 EKES jest przekonany, że zielona księga Komisji powinna być wyraźnie dotyczyć zagadnień podatkowych. Od czasu przyjęcia szóstej dyrektywy VAT⁽⁹⁾, a w szczególności w ostatnich dziesięciu latach, coraz bardziej problematyczny staje się brak neutralności w zakresie **obciążenia usług finansowych podatkiem VAT** oraz brak pewności prawnej w ramach obecnego systemu.

3.5.7.9 W swoim raporcie w sprawie stanu integracji finansowej w UE Grupa Ekspertów ds. Bankowości⁽¹⁰⁾ wskazuje na fakt, że „mniej karzące zastosowanie VAT w stosunku do outsourcingu jest kluczowym warunkiem dla dalszej integracji funkcji w centrach doskonałości, które będą dostarczać usługi dla różnych części grup bankowych UE.” Należy oficjalnie przyznać, że obecny system podatku VAT od usług finansowych uniemożliwia skuteczne wdrożenie europejskiego wspólnego rynku. Agenda Komisji po wykonaniu planu działań w zakresie usług finansowych (FSAP) powinna stanowić ramy dla takiego oficjalnego stwierdzenia. EKES wzywa zatem Komisję do przedstawienia agendy na przyszłość w tej dziedzinie.

(7) Dyrektywa 2002/92/WE, Dz.U. L 9, z 15.1.2004.

(8) Dyrektywa 2004/39/WE, Dz.U. L 145, z 30.4.2004.

(9) Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG, Dz.U. L 145, z 13.6.1977.

(10) „Financial Services Action Plan: Progress and Prospects” [Plan działania dla usług finansowych: postępy i perspektywy], Grupa Ekspertów ds. Bankowości, Raport końcowy, maj 2004 r.

3.5.7.10 Wreszcie, EKES chciałby podkreślić, że konsumenci będą mogli lepiej radzić sobie z produktami finansowymi, jeżeli otrzymają więcej profesjonalnych i niezależnych, wysokiej jakości porad. Powinni oni otrzymywać najlepsze możliwe porady dotyczące produktów i usług, najlepiej dostosowane do ich potrzeb i sytuacji (finansowej). Jednakże konsumenci nie mogą całkowicie uniknąć odpowiedzialności, jaką niesie ze sobą możliwość wyboru (czy to cech produktu czy eksperta doradzającego w sprawie tych cech). Powinni mieć zatem możliwość dokonywania świadomego wyboru i dostrzegania jego konsekwencji.

3.5.7.11 EKES wspiera zatem zasadę edukowania konsumentów i podnoszenia standardów **znajomości zagadnień finansowych** w całej UE. EKES uważa w szczególności, że pojęcie ryzyka i zysku z inwestycji musi być kluczowym tematem edukacji inwestorów. Opowiada się także za zobowiązaniem pośredników do dostarczania właściwych, uczciwych i wiarygodnych porad. Jest to tym bardziej konieczne, że pracownicy będą w coraz większym stopniu musieli organizować znaczną część swoich dochodów w okresie emerytalnym. Konsumenci muszą dysponować wystarczającymi informacjami, aby móc porównać różne produkty i dokonywać świadomego wyboru spośród konkurujących ze sobą produktów niosących ze sobą różny stopień ryzyka.

4. Wniosek

4.1 EKES sądzi, że działanie dokonywania bilansu tego, co zostało osiągnięte oraz co pozostaje do zrobienia w dziedzinie usług finansowych jest dla UE okazją do poczynienia znacznych postępów w kierunku ożywienia gospodarki UE, zmniejszenia biurokracji, stworzenia miejsc pracy oraz zwiększenia nie tylko dobrobytu, ale także zaufania wszystkich Europejczyków do systemu finansowego. Innymi słowy, jest to szansa na prawdziwy postęp w kierunku wypełnienia celów, jakie UE wyznaczyła sobie w strategii lizbońskiej.

4.2 W zakresie usług finansowych UE może poczynić znaczące kroki w kierunku realizacji celów z Lizbony poprzez

zajęcie się szeregiem zagadnień. EKES jest zdania, że obejmuje to m.in.:

- rygorystyczne stosowanie ram lepszego stanowienia prawa dla całości nowego i istniejącego prawodawstwa;
- mierzenie zaufania konsumentów poprzez ich gotowość do zaakceptowania danej propozycji;
- sprawienie, by instytucje UE i Państwa Członkowskie współpracowały nad transponowaniem i wdrażaniem prawodawstwa w wyznaczonym czasie i przy zachowaniu ducha, w jakim ono powstawało;
- skupienie się na zakończeniu realizacji pozostałych środków planu działań w zakresie usług finansowych (FSAP), przy zastosowaniu w razie potrzeby celowych, w pełni zharmonizowanych środków;
- pracę nad usunięciem przeszkód dla optymalnych ram nadzoru dla Europy: nadzór skonsolidowany;
- usunięcie nieuzasadnionych utrudnień dla zwiększenia działalności w zakresie przejęć i fuzji (M&A) w Europie, w szczególności w sektorze bankowym; oraz
- uznanie faktu, że dla konsumentów jakość produktów na rynku jest równie ważna — jeżeli nie ważniejsza — co ich ilość.

4.3 Zewnętrzny wymiar polityki usług finansowych UE na najbliższe pięć lat ma również ogromne znaczenie dla jej długookresowej światowej konkurencyjności. EKES żywo popiera zatem wysiłki w zakresie wzmocnienia i pogłębienia dialogu ustawodawczego ze światowymi konkurentami UE, takimi jak Stany Zjednoczone, Japonia, Chiny i Indie.

4.4 Proces rozważań nad przyszłymi priorytetami dla usług finansowych w roku 2005 daje zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu jako całości możliwość uczestniczenia w wysiłkach osiągnięcia celów z Lizbony. Gra toczy się o zbyt wielką stawkę zarówno dla gospodarki Europy, jak i, co ważne, dla konsumentów usług dostarczanych przez tę gospodarkę, by nie próbować wykorzystać tej możliwości.

Bruksela, 15 grudnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND