

## UNIA BANKOWA

### Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w obszarze euro

Dotychczasowe kryzysy pojawiające się we Wspólnotach Europejskich, potem także w Unii Europejskiej (np. kryzys tzw. pustego krzesła czy kryzys konstytucyjny) pokazują, że przyjmowane w ich wyniku rozwiązania nie tylko prowadziły do złagodzenia lub wręcz zażegnania kryzysu, ale także pogłębiały integrację w porównaniu do sytuacji sprzed kryzysu. W efekcie rozwój Unii Europejskiej ma charakter paraboli wznoszącej się, co oznacza, że nie tylko poziom integracji w fazie po kryzysie, czyli wierzchołki tej paraboli, lokowały się na coraz wyższym poziomie zintegrowania (w stosunku do poprzednich kryzysów), ale to zjawisko jest widoczne także w przypadku depresji (czyli kolejnych kryzysów). W związku z tym rodzi się pytanie, czy obecny kryzys w obszarze euro (*euro area*), który de facto jest kryzysem zadłużenia publicznego (depresja w paraboli) wpisze się w taką logikę procesu integracyjnego? To zależy od przyjętych rozwiązań. Jednym z nich jest planowana od 2013 r. unia bankowa (*Banking Union*), zwana też niekiedy unią rynku finansowego lub unią bankową i budżetową.

Skoro banki okazały się mało odporne na kryzys oraz podatne na nadużywanie swojej niezależności, a przy tym tworzą reżim silnie sfragmentaryzowany (zarówno na poziomie narodowym, jak i europejskim), to reakcją na ten stan może być pomysł przesunięcia nad nimi kontroli z poziomu narodowego na regulatora europejskiego (ponadnarodowego).

Nr 106 / 2012  
28'11'12

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Janusz Ruszkowski**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

Wiosną 2012 r. Komisja Europejska (KE) zainicjowała intensywne prace nad projektami aktów prawnych dotyczących unii bankowej dla 17 państw obszaru euro. 12 września 2012 r. projekty te zostały opublikowane przez KE w skompresowanym pakiecie. Jednym z elementów składowych unii bankowej jest jednolity mechanizm nadzorczy polegający na przejęciu przez Europejski Bank Centralny (EBC) kontroli nad bankami w obszarze euro (do tej pory ten nadzór leżał w gestii organów narodowych). To właśnie w EBC mają się koncentrować kompetencje nadzorcze w ramach unii bankowej. Stąd też unia bankowa wydaje się kolejnym elementem systemu nadzoru finansowego, który został wprowadzony w UE w wyniku kryzysu zadłużeniowego, gdyż już w 2011 r. ustanowiono cztery organy nadzoru zajmujące się koordynacją działań krajowych organów regulacyjnych i zagwarantowaniem spójnego stosowania unijnych przepisów (są to: Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych oraz Europejski Urząd Nadzoru Giełd). O ile w obszarze euro „suwerenność finansowa” państw partycypujących jest mniejsza niż krajów spoza obszaru, to wprowadzenie wspomnianych gremiów nadzorczych tworzących wspólnie europejski system nadzoru finansowego dodatkowo uszczupliło kompetencje narodowe.

Unia bankowa z centralną rolą ponadnarodowego EBC, który z początkiem 2013 r. otrzymałby nowe kompetencje (np.: 1) powołanie wspólnego organu nadzorczego nad bankami, 2) wydawanie bankom oraz instytucjom kredytowym licencji na działanie, 3) kontrolowanie wymogów kapitałowych, w tym poprzez jednolite regulacje prawne dotyczące rezerw kapitałowych w bankach, 4) nadzór nad konglomeratami finansowymi, 5) ordynowanie działań naprawczych poprzez podnoszenie zdolności banków do restrukturyzacji lub nawet ewentualne zamykanie najsłabszych banków, których nie da się zrestrukturyzować, 6) wprowadzenie wspólnego systemu gwarancji depozytów oraz 7) wprowadzenie jednolitych przepisów dotyczących upadłości banków), nie jest formą zwykłej koordynacji, ale raczej pogłębionej integracji na poziomie ponadnarodowym, która ma być reakcją na kryzys zadłużeniowy na poziomie narodowym (Grecja, Hiszpania, Cypr). Istotne jest to, że początkowo nadzór EBC jako głównego *supervisora* objąłby tylko te banki, które już otrzymały pomoc ze środków publicznych lub wystąpiły o przyznanie takiej pomocy, a dopiero od 2014 r. dotyczyłby już wszystkich banków w obszarze euro. Może zatem dojść do sytuacji, w której słabe banki będą likwidowane w imię restrukturyzacji i sanacji całego sektora finansowego, a przy tym odzyskania zaufania do niego. Jeżeli do tego pakietu dodamy plany wprowadzenia funduszu ratunkowego dla banków, który



byłby swoistym gwarantem depozytów, oraz wdrożenie systemu ściślejszej koordynacji polityki podatkowej i wydatków, to można wyraźnie dostrzec próbę kompleksowego, ale i ponadnarodowego (czyli u Wspólnotowionego) sposobu integracji sektora bankowego. W okresie równoważenia zadłużenia państw banki mogłyby się stać bezpiecznym miejscem lokowania inwestycji, a tym samym mogłyby zostać wykorzystane do łagodzenia kryzysu zadłużeniowego. Ponadto należy pamiętać, że na poziomie mikro do nadzoru w obszarze euro mogą być ponownie wykorzystane narodowe banki centralne, które dotąd były w obszarze euro jakby nieco „odsunięte” od tego zadania, gdyż pierwotne prawodawstwo bankowe nie było zbyt skuteczne w przypadku działań prewencyjnych i sanacyjnych ukierunkowanych na słabe banki. Gdyby tak się stało, wówczas oznaczałoby to znaczącą zmianę w logice planowanego nadzoru oraz pewną deregulację poprzez uproszczenie reżimu regulacyjnego. Jeżeli do tego dojdzie proces bezpiecznej konsolidacji banków, wówczas efekt oczekiwany wraz z powstaniem europejskiego rynku bankowego (w tym unii bankowej) może być pełny.

Do jednolitego systemu nadzoru bankowego będą mogły przystąpić kraje spoza obszaru euro na zasadzie „bliskiej współpracy” (*closer cooperation*), choć Komisja Europejska podkreśla, że państwa te nie staną się członkami unii bankowej. Takie stanowisko jest zrozumiałe ze względu na to, że EBC nie posiada wystarczających kompetencji poza obszarem euro. W praktyce tego typu partycypacja krajów spoza obszaru euro w pewnych formach mechanizmu nadzorczego nie pozwalałaby na ich udział w procesie podejmowania decyzji w unii bankowej (brak prawa głosu). Mimo to przyszła unia bankowa będzie wywierać wpływ na banki w krajach, które nie są członkami obszaru euro, poprzez:

- 1) stosunki własnościowe, banki-córki (*subsidiaries*), banki-filie, banki w jednej grupie itd.;
- 2) nowy nadzór EBC w szczególności wobec banków-filii (w tym przypadku nadzór może przenieść się ze stolic państw spoza obszaru euro do Europejskiego Banku Centralnego);
- 3) wpływ na część lub nawet na całość systemu bankowego państw spoza obszaru euro;
- 4) dokapitalizowanie banków-filii lub banków-córek, ale także – niestety – poprzez ewentualne wycofywanie kapitału z tych banków w celu stabilizacji własnej pozycji lub stabilizacji waluty euro;



5) możliwość realokacji depozytów bankowych przez firmy lub obywateli państw spoza obszaru euro do banków operujących w tym obszarze, które będą od 2013 r. objęte gwarancjami nowego funduszu ratunkowego obszaru euro, którym będzie Europejski Mechanizm Stabilizacyjny (*European Stability Mechanism* – ESM, obecnie działa jego prekursor czyli Europejski Fundusz Stabilności Finansowej – EFSF). A przecież nadzór, co powtarzane jest jak swoista „mantra” przy okazji unii bankowej, ma być warunkiem bezpośredniego dokapitalizowywania banków z ESM.

Tak przedstawia się symulowany katalog potencjalnych efektów ubocznych unii bankowej.

W kontekście unii bankowej, ale także w sytuacji, gdyby taka unia nie powstała, banki europejskie powinny realnie rozważyć możliwość zastosowania trzech następujących rozwiązań:

1) zbudować sieć powiązań bankowych w celu zarządzania wymaganiami regulatorów unijnych oraz narodowych tak, aby móc się właściwie dostosować do nowej architektury regulacyjnej (bankowego reżimu regulacyjnego) oraz przygotować właściwe reakcje na infrastrukturę ryzyka;

2) odbudować własną wiarygodność oraz właściwie korzystać z prawa do planowania rozwiązań i podejmowania działań prewencyjnych.;

3) zbudować wspólną filozofię nadzoru opartą na przestrzeganiu zasad merytorycznych, czyli na fundamentach biznesu bankowego. Będzie to prawdziwym wyzwaniem, gdyż takie rozwiązanie nie jest w pełni zgodne z narodowymi tradycjami nadzoru.

Bez wątplenia wspomniane już wyżej rozwiązania ekonomiczne, które zostały wprowadzone w 2011 r., oraz te, które pozostają jeszcze w fazie planowania (unia bankowa czy unia fiskalna) są ewidentnym dowodem na to, że z kryzysu ekonomicznego (depresja) Unia Europejska wyjdzie jeszcze bardziej wzmocniona i zintegrowana niż przed kryzysem, czyli kolejny wierzchołek w paraboli rozwoju UE ulokuje się na wyższym poziomie (ściślejsza unia gospodarcza i walutowa) w porównaniu do podobnych rozwiązań po poprzednich kryzysach, a nawet w porównaniu do stanu UE sprzed obecnego kryzysu. Neofunkcjonalny efekt *spill-over* jest więc także generowany w czasie kryzysu, a wiele przykładów pokazuje, że rozlewanie się integracji na nowe obszary wręcz jest jedną z dwóch nieco odległych od siebie reakcji w czasie kryzysu (pierwsza to zamykanie się w granicach państw, druga to pogłębianie integracji).



Jednak implementacja unii bankowej będzie wymagała czasu, gdyż tego typu rozwiązanie implikuje zmiany w systemach prawnych państw obszaru euro. Jeżeli pojawiłaby się trudność w procesie wdrażania wspomnianej unii, wówczas kraje najbardziej zdeterminowane w realizacji tego projektu mogą spróbować wprowadzić go w trybie pozatraktatowym (takie przypadki w historii WE/UE miały już miejsce, np. Porozumienie z Schengen lub Konwencja z Prüm, choć potem te rozwiązania zostały wprowadzone do prawa wspólnotowego).

Zatem reakcją na kryzys zadłużeniowy w państwach obszaru euro (czyli na poziomie narodowym) są rozwiązania ponadnarodowe, które w proponowanych obszarach w UE nie występowały, i które bez wątpienia pogłębią integrację, choć jak wszystko na to wskazuje, przede wszystkim w partykularnym obszarze euro, czyli z pominięciem 10 państw członkowskich dysponujących nadal walutami narodowymi. Takie sektorowe pod względem merytorycznym, oraz częściowe pod względem ilościowym pogłębienie integracji może realnie przyczynić się do powstania kręgu państw integracji pierwszej prędkości i pozostałych, wolniej się integrujących. Choć z drugiej strony fakt, że część państw już obecnie nie partycypuje w obszarze euro lub w obszarze Schengen powoduje, że w UE mamy do czynienia z wieloma prędkościami lub kręgami integracyjnymi. I jest to stan praktycznie permanentny.

Kryzysy bez względu na ich proveniencję sprzyjają z reguły zamykaniu się państw w narodowych granicach lub przywracają skłonność do stosowania starych, sprawdzonych rozwiązań międzyrządowych. W Unii Europejskiej jest podobnie, z jedną różnicą wobec świata zewnętrznego, polegającą na tym, że wyjściu z kryzysu towarzyszą rozwiązania ponadnarodowe, co w wielopoziomowym systemie zarządzania ma określone znaczenie. To, że unia bankowa ma być rozwiązaniem ponadnarodowym, świadczą zwłaszcza dwa fakty:

1) ponadnarodowe instytucje mają odgrywać w niej główną rolę (Komisja Europejska jako inicjator, a także strażnik prawa UE oraz Europejski Bank Centralny jako główna instytucja nadzorcza w unii bankowej).

2) nadzór nad bankami ma być jednolity, o wspólnych parametrach, prowadzony przez instytucje ponadnarodowe, a założenia unii bankowej mają charakter wspólnego mechanizmu z odgórnymi regulacjami (europejski reżim regulacyjny w systemie bankowym).

W podobnym kierunku idą propozycje Hermana van Rompuy'a dotyczące pewnej formy uwspólnotwienia długu państw obszaru euro poprzez odpowiedni fundusz (wspólna odpowiedzialność za dług) czy też o wiele trudniejsze wprowadzenie



euroobligacji. Ewentualna emisja euroobligacji mogłaby pozytywnie wpłynąć na zadłużone kraje obszaru euro, które są w trakcie reform strukturalnych. Nawet jeżeli te propozycje mają małe szanse na urzeczywistnienie, to jednak ich tendencja jest czytelna, czyli uwspólnotowanie, które w praktyce oznacza podejście ponadnarodowe. Warto w tym miejscu zauważyć, że EBC już zgodził się na nielimitowany skup obligacji krajów obszaru euro, jeżeli wystąpią one o pomoc do UE. A dla Niemców, które są nieprzychylnie euroobligacjom, alternatywą mógłby być mechanizm solidarnościowy, swoista namiastka „budżetu dla obszaru euro”, ale przede wszystkim mechanizm subwencji dla państw przechodzących trudne reformy strukturalne.

Obecny kryzys w obszarze euro jest okazją do ściślejszej i bardziej pogłębionej integracji, a nawet do implementacji rozwiązań federalnych w UE. To w opinii wielu ekonomistów jest lepszym rozwiązaniem niż potencjalny upadek obszaru euro, który po początkowym szoku przyniosłby potem stagnację i dużą zmienność na rynkach.

Wielowymiarowość planowanych reform w systemie finansowym UE, w tym przede wszystkim w obszarze euro, polegać ma na połączeniu unii bankowej z paktem fiskalnym (mającym być podstawą dla przyszłej unii fiskalnej). Oprócz tego taka unia bankowo-fiskalna tworzyłaby nowy europejski reżim regulacyjny oraz jednolity mechanizm rozstrzygnięć bankowych przede wszystkim dla obszaru euro i byłaby także przejściem do następnego, i co ważne, nowego etapu integracji, który w obszarze euro miałby parametry bankowo-fiskalnego federalizmu.

**Janusz Ruszkowski** - prof. dr hab. w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Politolog, profesor w Jean Monnet Chair on Eastern Dimension of the EU oraz Jean Monnet Centre of Excellence w Uniwersytecie Szczecińskim. Wykładał gościnnie na Uniwersytecie w Stuttgarcie (1995), Uniwersytecie w Catanii (1997, 2000), Uniwersytecie Konya (2006) oraz Uniwersytecie w Ołomuńcu (2007). Autor ponad 160 publikacji naukowych.

Publikacja dofinansowana przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Stowarzyszenie Instytut Zachodni.

