

# BIULETYN

Nr 100 (965) • 14 listopada 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## Unia bankowa: wiele pytań, mało odpowiedzi

Paweł Tokarski

*Utworzenie zintegrowanych ram finansowych, tzw. unii bankowej, wciąż pozostawia wiele pytań bez odpowiedzi. Dotyczą one m.in. wyboru instytucji objętych nadzorem, roli krajowych organów nadzorczych, wpływu na sektor finansowy państw spoza strefy euro czy konsekwencji dla rynku wewnętrznego. Efektywne funkcjonowanie nowego systemu leży w interesie całej UE. Dlatego ważne jest przeprowadzenie w tej sprawie konstruktywnego dialogu, w którym zostaną uwzględnione stanowiska wszystkich stron, także tych spoza strefy euro.*

**W kierunku unii bankowej.** Globalny kryzys finansowy, który wybuchł po upadku banku Lehman Brothers we wrześniu 2008 r., obnażył problem niewłaściwego nadzoru nad sektorem bankowym zarówno w USA, jak i w UE. Pokłosiem tego kryzysu są obecne problemy w strefie euro, związane z utrzymującymi się nierównowagami makroekonomicznymi między państwami strefy euro, ale także ze sprzężeniem zwrotnym między finansami publicznymi a kondycją sektora bankowego, co jest szczególnie istotne w przypadku Irlandii, Grecji, Cypru i Hiszpanii. Banki będące w trudnej sytuacji wymagają pomocy ze środków publicznych. Z drugiej strony, instytucje finansowe posiadają nieproporcjonalnie dużą część papierów dłużnych wyemitowanych przez państwa członkowskie, co negatywnie wpływa na kondycję finansową tych instytucji. Aby zaradzić tym problemom, w styczniu 2011 r. zapoczątkowano w UE nowy system nadzoru nad sektorem finansowym, którego głównym elementem stała się nowa agencja regulacyjna – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), współpracujący z organami krajowymi. Jednak z biegiem czasu okazało się, że nowy system nie działa prawidłowo. EBA ma zbyt słabe uprawnienia, głównie regulacyjne i koordynujące, a przeprowadzone przez niego tzw. testy warunków skrajnych (*stress-tests*) były bardzo łagodne i nie pozwoliły na nawet ogólne określenie skali problemów sektora bankowego np. w Hiszpanii. Z drugiej strony, krajowe organy nadzorcze wykazywały tendencję do niedoszacowania problemów banków.

W sprawozdaniu „W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej”, przedstawionym przez Hermana Van Rompuya tuż przed szczytem Rady Europejskiej 28–29 czerwca br., zostały wymienione trzy podstawowe elementy przyszłej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): zintegrowane ramy finansowe, budżetowe i polityki gospodarczej. Stwierdzono, że zintegrowane ramy dotyczące sektora finansowego, tzw. unia bankowa, powinny mieć trzy główne składowe: wspólny nadzór, wspólny system gwarancji depozytów oraz wspólny system restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. 12 września Komisja Europejska przedstawiła jeden z elementów zintegrowanych ram – jednolity mechanizm nadzorczy (SSM), którego funkcje, na podstawie art. 127 ust. 6 TFUE, miałyby pełnić Europejski Bank Centralny (EBC). Herman Van Rompuy przedstawił sprawozdanie okresowe podczas październikowego posiedzenia Rady Europejskiej, jednak z powodu sporów politycznych między Francją a Niemcami nie udało się znacząco posunąć dyskusji do przodu. Ustalono jednak, że porozumienie w sprawie ram prawnych SSM należy osiągnąć do końca tego roku. Bardziej szczegółowe propozycje, przygotowane przez Hermana Van Rompuya we współpracy z przewodniczącymi Komisji Europejskiej, Eurogrupy i prezesem EBC, mają zostać przedstawione na grudniowej Radzie Europejskiej. Będą one zawierać konkretne sugestie zmian traktatowych, z określonym kalendarium działania.

**Wątpliwości.** Wiele kwestii wciąż wymaga rozstrzygnięcia, chociażby kształt i funkcjonowanie przyszłej unii bankowej. Niejasne są kryteria wyboru instytucji, których będzie dotyczył nadzór EBC.

Komisja Europejska sugeruje objęcie nim wszystkich banków w strefie euro, podczas gdy Niemcy twierdzą, że byłoby to technicznie trudne do wykonania. Postulują przy tym skoncentrowanie się na jedynie 200 systemowo ważnych instytucjach. Jednakże takie stanowisko ma na celu również pozostawienie poza ujednoczonym nadzorem niemieckich banków regionalnych, których wyżsi menadżerowie często są powiązani z różnymi siłami politycznymi. W każdym razie obawy przed zbyt szerokim nadzorem są uzasadnione, dlatego w nowym systemie musi zostać zabezpieczona istotna rola krajowych organów. Ostatnie, nieformalne propozycje zakładają objęcie nadzorem EBC jedynie niewielkiej liczby dużych banków oraz tych, które będą otrzymywać pomoc z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM). Inne ważne kwestie to potrzeba zachowania efektywnego rozdziału funkcji monetarnej od funkcji nadzorczych, jak również podział zadań między EBC a krajowymi organami nadzorczymi.

Jak dotąd, przedstawiono szczegóły dotyczące tylko jednego z trzech elementów unii bankowej – jednolitego mechanizmu nadzorczego. Co do pozostałych, czyli systemu restrukturyzacji banków oraz wspólnego gwarantowania depozytów, nie ma żadnych konkretnych propozycji. Jest to o tyle niepokojące, że skuteczne działanie nowego systemu nadzorczego wymaga jednoczesnego wprowadzenia wszystkich trzech elementów. Jednakże dyskusja nad utworzeniem systemu gwarancji depozytów zapewne rozciągnie się w czasie z uwagi na kalendarz wyborczy. Forsowanie utworzenia jednego z elementów unii bankowej, SSM, wynika zapewne z dążenia do rozszerzenia możliwości bezpośredniej pomocy ESM dla sektora bankowego, co wzmocniłoby strefę euro. Będzie to możliwe dopiero po utworzeniu efektywnego jednolitego mechanizmu nadzorczego.

**Interesy państw spoza strefy euro.** Panuje powszechna świadomość, że prawidłowe funkcjonowanie systemu nadzoru wymaga przeniesienia go na poziom UE. Pomogłoby to ustabilizować sektor finansowy i przyczynić się do złagodzenia kryzysu. Państwa spoza strefy euro, w szczególności Wielka Brytania i państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), skrytykowały propozycję Komisji dotyczącą SSM. Podczas gdy celem polityków brytyjskich jest zabezpieczenie interesów City, państwa EŚW stoją przed innym problemem. Ich sektory bankowe są w znacznym stopniu zależne od dużych grup bankowych ulokowanych w strefie euro. Ocena ryzyka z punktu widzenia takiej grupy może się różnić od tej dokonanej z perspektywy jej banku córki ulokowanego w jednym z państw EŚW. Organ nadzorczy oceniający sytuację z punktu widzenia grupy bankowej może chronić raczej jej interesy niż spółki córki ulokowanej w innym państwie. To mogłoby mieć negatywne konsekwencje dla tego państwa, a więc i dla jego podatników. Bezpośredni dostęp do pomocy z ESM mógłby także zwiększyć wiarygodność banków w strefie euro kosztem państw spoza strefy, co mogłoby niekorzystnie wpłynąć na integralność rynku wewnętrznego. Z tych względów konieczne jest tworzenie mechanizmów zabezpieczających członków UE, nieuczestniczących w trzecim etapie UGW, przed przegłosowaniem ich stanowiska w ramach EBA przez państwa UE-17, koordynowane przez EBC. Innym rozwiązaniem byłoby powołanie w ramach EBA panelu ekspertów rozwiązującego spory. Należy także wziąć pod uwagę zwiększenie dostępu krajowych organów kontrolnych do informacji o sytuacji finansowej dużych grup bankowych w strefie euro.

Udział w nowym systemie nadzoru nie dawałby prawa głosu państwom spoza strefy euro, dlatego nie jest on dla nich atrakcyjny. W związku z tym konkluzje Rady Europejskiej z 18 października wzywające do transparentności i otwartości na państwa spoza strefy euro stanowią dla państw EŚW podstawę do artykułowania swoich żądań. Poza tym, ponieważ decyzja przyznająca EBC nowe zadania będzie przyjęta jednomyślnie poprzez rozporządzenie Rady, daje to państwom spoza strefy euro gwarancję, że ich interesy zostaną wzięte pod uwagę.

Oprócz pewnych problemów związanych m.in. z uzależnieniem kredytów długoterminowych od krótkoterminowych polski sektor bankowy jest w dobrej formie. Ma skuteczny system nadzoru oraz system gwarancji depozytów, który stanowi dużo lepsze zabezpieczenie niż w części państw strefy euro (np. we Francji). Wycena rynkowa niektórych banków córek w Polsce przewyższa czasem wycenę ich spółek matek. Dlatego poza potrzebą ochrony interesów własnego sektora, o co będą zabiegać także inne państwa spoza strefy euro, Polska może mieć wartościowy wkład w dyskusję nad ustaleniem ostatecznego kształtu unii bankowej.