

## Kształt unii bankowej potwierdza uprzywilejowaną pozycję Berlina w strefie euro

Konrad Popławski

18 grudnia 2013 roku ministrowie finansów krajów Unii Europejskiej porozumieli się co do kształtu unii bankowej, której zadaniem będzie wspólny nadzór nad największymi bankami UE, przygotowywanie programów naprawczych dla instytucji zagrożonych bankrutem lub przeprowadzenie ich uporządkowanej likwidacji oraz ustalenie podziału kosztów tych działań. Przedstawiona propozycja prawdopodobnie zostanie zaakceptowana do marca br. przez rządy państw strefy euro i ewentualne kraje chętne z UE oraz przez Parlament Europejski. Już kilka miesięcy wcześniej zawarto kompromis w sprawie nadzoru nad największymi bankami strefy euro. Ostatnie negocjacje dotyczyły drugiego filaru systemu – mechanizmu restrukturyzacji banków. Ustalono zarówno procedurę ratowania finansów banków rokujących poprawę, jak i uporządkowanej likwidacji instytucji bez perspektyw odzyskania równowagi finansowej, a także zasadę podziału kosztów wynikających z tych działań.

Kryzys finansowy ujawnił trudności w sprawowaniu kontroli nad bankami rządów uzależnionych od pożyczek tych instytucji. Dlatego celem unii bankowej miało być przeniesienie nie tylko nadzoru, ale też ciężaru ratowania lub likwidacji banków z poziomu państw na poziom UE. W ten sposób sektor finansowy państw UE miał być poddany większej kontroli, a rządy miały zyskać większą swobodę manewru w sytuacjach kryzysowych. Te cele udało się zrealizować tylko częściowo. Unia bankowa wprowadza nową instytucję posiadającą duże kompetencje ponadnarodowego nadzoru nad największymi bankami – radę restrukturyzacji banków (Single Resolution Board). Głównym źródłem finansowania restrukturyzacji banków będą składki wpłacane przez sektory finansowe poszczególnych państw. Na początku mają być gromadzone w kopertach narodowych i będą służyć do ratowania macierzystych banków, a dopiero z czasem stopniowo zostaną przeniesione do puli europejskiej. Taka formuła wzmac-

nia pozycję Niemiec. W przypadku problemów finansowych dużej instytucji i braków wystarczających funduszy z puli unijnej RFN jako kraj o największych rezerwach będzie mógł pożyczyc brakujące środki ze swojej koperty narodowej. Niemcy mogą mieć też kluczowy głos przy udzielaniu kredytu z Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism), gdyż wysoki udział niemieckiego kapitału w EMS gwarantuje RFN, obok Francji, prawo weta przy udzielaniu kredytu z tego mechanizmu. Dodatkowo, zgody na taką interwencję EMS będzie musiał udzielić Bundestag. Ponieważ niemiecki sektor finansowy wpłaci największą składkę na rzecz funduszu restrukturyzacji banków, Berlin będzie miał decydujący głos w przygotowywaniu planu restrukturyzacji. Dzięki dobrej sytuacji budżetowej Niemcy będą w stanie ratować macierzyste banki samodzielnie. W ten sposób RFN udało się zrealizować najważniejsze postulaty: uzyskać kontrolę nad restrukturyzacją europejskich banków, obwaro-

wując użycie niemieckich środków na ich ratowanie licznymi zabezpieczeniami. Kosztem jest jednak skomplikowanie systemu, a także niepewność związana z wypracowywaniem kompromisu w przypadku konieczności ratowania dużego banku strefy euro.

## Struktura unii bankowej

Idea utworzenia unii bankowej wyływa z diagnozy jednej z przyczyn kryzysu – braku odpowiedniej kontroli nad bankami, wynikającego z uzależnienia niektórych rządów od sprzedaży swoich obligacji instytucjom bankowym. Instytucje finansowe, które gromadziły depozyty oszczędzających, angażowały się jednocześnie w bardzo ryzykowne transakcje spekulacyjne, narażając na straty w razie bankructwa właścicieli depozytów. Ponadto narodowi nadzorcy nie zawsze byli w stanie w pełni kontrolować ryzyka podejmowanego przez banki operujące w wielu państwach UE.

**Idea utworzenia unii bankowej wyływa z diagnozy jednej z przyczyn kryzysu – braku odpowiedniej kontroli nad bankami, wynikającego z uzależnienia niektórych rządów od sprzedaży swoich obligacji instytucjom bankowym.**

Unia bankowa ma się składać z trzech filarów. Pierwszy filar (Jednolity Mechanizm Nadzorczy; Single Supervisory Mechanism) przyjmie formę nadzoru ze strony Europejskiego Banku Centralnego nad największymi grupami bankowymi i rozpocznie działanie w listopadzie br. Drugi filar (Jednolity Mechanizm Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków; Single Resolution Mechanism) zakłada utworzenie europejskiej instytucji posiadającej od 2015 roku kompetencje do przygotowywania planu naprawczego dla banku bądź jego likwidacji. Trzeci filar (Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków; Single Resolution Fund)

obejmuje fundusz pokrywający koszty restrukturyzacji banku w kraju, który nie jest w stanie sfinansować jej samodzielnie. Ratyfikacja umowy międzyrządowej o utworzeniu funduszu przez kraje reprezentujące przynajmniej 80% kapitału składkowego jest warunkiem rozpoczęcia funkcjonowania także drugiego filaru.

Tworzenie unii bankowej opiera się na różnych podstawach prawnych. Fundamentem pierwszego i drugiego filaru jest artykuł 114. Traktatu o funkcjonowaniu UE, na podstawie którego są już opracowywane odpowiednie dyrektywy unijne. Podstawą trzeciego filaru będzie natomiast umowa międzyrządowa.

Kraje strefy euro są zobligowane do uczestnictwa w unii bankowej, natomiast pozostałe kraje UE mają wybór, czy chcą w niej uczestniczyć.

## Procedura restrukturyzacji banku

W ramach drugiego filaru – Jednolitego Mechanizmu Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji Banków – głównym funduszem będą środki pochodzące ze składek banków, które mają w ciągu 10 lat wynieść 55 mld euro. Początkowo środki będą gromadzone w oddzielnych narodowych kopertach, a fundusze z danej puli będą mogły być przeznaczone jedynie na ratowanie banków z siedzibą w danym kraju. Jednak z czasem będą one podlegać stopniowemu uwspólnotowieniu poprzez przeniesienie środków z kopert narodowych do puli przeznaczonej na restrukturyzację dowolnego banku strefy euro – aż do przekazania ich w całości do puli europejskiej, co ma nastąpić w 2026 roku.

Opracowano także obowiązujące od 2016 roku zasady regulujące kolejność pokrywania strat związanych z restrukturyzacją banków. Długi ratowanych banków mają być spłacane w pierwszej kolejności przez wierzycieli i akcjonariuszy, następnie przez posiadaczy depozytów powyżej 100 tys. euro, a dopiero w dalszej kolejności (w przypadku braku wystarczających środków) z funduszu restrukturyzacji banków. W okresie przejściowym brakujące środki na ratowanie banków będą mogły być pożyczone przez

rzędy z rezerw znajdujących się w kopertach narodowych. Ustępstwem Niemiec jest zapis, że alternatywnie kraj będzie mógł wystąpić o pożyczkę ze środków zgromadzonych w Europejskim Mechanizmie Stabilności (EMS), jednak Berlin nie zgodził się na uproszczenie procedur udzielania tych pożyczek w przypadku pomocy z EMS dla banków.

### **Kompromisowa propozycja unii bankowej nie jest przełomem i w przypadku nasilenia kryzysu bankowego, znalezienie źródeł finansowania zadłużonych instytucji będzie wymagało czasochłonnych negocjacji.**

Procedura restrukturyzacji zakłada również powołanie rady restrukturyzacji banków (Single Resolution Board), składającej się z reprezentantów urzędów nadzoru finansowego z poszczególnych krajów. Jej zadaniem będzie opracowywanie planu naprawy sytuacji banku uznanego za zagrożony upadłością. Plan musi zostać zaakceptowany przez 2/3 członków tej rady, reprezentujących przynajmniej 2/3 kapitału wpłaconego do funduszu. Plan będzie stawał się podstawą do restrukturyzacji banku, chyba że Rada Unii Europejskiej w ciągu 24 godzin na wniosek Komisji Europejskiej zdecyduje się (zwykłą większością głosów) zawetować plan lub zaproponować w nim zmiany. Aby uszanować prawa budżetowe krajów członkowskich, rada restrukturyzacji banków nie będzie mogła zmusić żadnego państwa wbrew jego woli do ratowania instytucji finansowych z pieniędzy podatników.

### **Wnioski**

- Zaproponowany kompromis w sprawie unii bankowej nieznacznie upraszcza i przyspiesza procedurę restrukturyzacji banków, o co apelowało w ostatnim czasie wielu polityków i ekonomistów, w tym m.in. szef EBC Mario Draghi. Problemem pozostaje zbyt mała pula dostępnych funduszy. Szacuje się, że obecny kryzys pochłoniął 1,6 biliona euro, a banki według niektórych

szacunków mogą mieć w swoich księgach około 1 biliona euro długów trudnych do odzyskania. W tym kontekście 500 mld euro funduszu z EMS i 55 mld euro środków z funduszy rezerwowych stanowią kwotę zdecydowanie zbyt małą, żeby zapewnić unii bankowej wystarczającą wiarygodność, a sama kwota 55 mld euro może wystarczyć na ratowanie dwóch średniej wielkości banków. Dlatego kompromisowa propozycja unii bankowej nie jest przełomem i w przypadku nasilenia kryzysu bankowego znalezienie źródeł finansowania zadłużonych instytucji będzie wymagało czasochłonnych negocjacji. Według wyliczeń *Financial Times*, podjęcie decyzji w sprawie jednego banku w przypadku braku zgody może wymagać nawet 143 głosowań w 9 gremiach. Natomiast doświadczenia kryzysu na Cyprze pokazują, że cały proces udzielenia pomocy bankom nie może trwać dłużej niż kilka dni.

- Kompromisowa propozycja utrzymuje kontrolę Niemiec nad procesem restrukturyzacji banków, a także nad kierunkiem reform w krajach z problemami gospodarczymi. Plan restrukturyzacji banków będzie mógł być zawetowany przez członków dysponujących 1/3 kapitału. Niemcy, dysponujący pomiędzy 18,8% a 25,7% kapitału (w zależności od liczby krajów UE, które zdecydują się na wejście do unii bankowej i kwoty kapitału, którą będą w stanie wpłacić), *de facto* uzyskają możliwość blokowania niekorzystnych rozwiązań. Na poziomie Rady Unii Europejskiej, gdzie będzie wymagana zwykła większość głosów, będzie to już utrudnione. Także możliwe pożyczki na restrukturyzację banków z EMS bądź z niemieckich depozytów będą pozwalały RFN wyznaczać kierunek reform w krajach występujących o taką pomoc. Może również dochodzić do wywierania wpływu przez Berlin na kraje strefy euro w innych obszarach, na których zależy rządowi Niemiec (przykładem takiego działania może być nacisk na Irlandię na zagłosowanie przeciw limitom CO<sub>2</sub> na samochody, o czym pisała prasa europejska w lipcu 2013 roku). Pewnym ustępstwem RFN było zawarcie w propozycji sformułowania

o systematycznym uwspólnotowaniu funduszy rezerwowych, ale nie ma jeszcze konkretnych postanowień, jak ten postulat będzie realizowany. RFN wyraziła też zgodę na używanie środków z EMS, jednak trudno będzie przeforsować konkretne rozwiązania wbrew woli Niemiec.

- Problemem, który może zaistnieć po wprowadzeniu unii bankowej, jest osłabienie pozycji banków z południa Europy ze względu na wzrost nieufności inwestorów. Banki te już borykały się z problemami z finansowaniem inwestycji, a obecnie zostaną obciążone dodatkowymi kosztami związanymi z gromadzeniem rezerw na restrukturyzację. Wiele zaś państw nie ma dzisiaj wystarczających zasobów w funduszach gwarancji depozytów. Z tego względu w najbliższym czasie mogą być skazane na finansowanie z Europejskiego Banku Centralnego. Ryzyko takiego scenariusza zwiększa grudniowa decyzja Federalnej Rezerwy USA o powolnym wycofywaniu się z operacji „poluzowania ilościowego” (Quantitative Easing), czyli zakupu znacznej puli amerykańskich obligacji przez amerykański bank centralny, co było głównym źródłem znacznego dodatkowego kapitału na rynkach finansowych, a także zwiększyło ponownie zainteresowanie europejskimi obligacjami w ostatnich latach. Poza tym pozostawiono element niepewności w postaci obciążenia stratami banków właścicieli dużych depozytów. Z tego względu będą oni dzielić swoje oszczędności pomiędzy kilka banków, aby nie przekroczyć progu 100 tys. euro, do którego UE gwarantuje bezpieczeństwo depozytów. Dla Polski osłabienie sytuacji finansowej banków euro-

pejskich niesie jednak perspektywę ograniczenia udziału kapitału zagranicznego w sektorze finansowym, gdyż wiele banków może mieć problemy z utrzymaniem stanu posiadania w polskich instytucjach finansowych.

- Warto też zwrócić uwagę na pozycję głównych aktorów politycznych, jaka wyłania się z perspektywy ostatnich kilku lat kryzysu strefy euro. Negocjacje nad unią bankową potwierdziły, że Niemcy wyrosły na niekwestionowanego lidera UE. Głos Francji w debacie był bardzo słabo słyszalny i odbierany raczej jako głos jednego z kilku krajów osłabionego Południa. Tok negocjacji ukazał także słabą względem rządów pozycję Komisji Europejskiej, która jest w coraz mniejszym stopniu traktowana podmiotowo. Trudno na razie ocenić, czy Parlament Europejski (PE) będzie chciał i mógł wywrzeć jakikolwiek wpływ na kształt porozumienia. Na PE jednak będzie wywierana duża presja, żeby uchwalić odpowiednie dyrektywy jak najszybciej, gdyż w maju upłynie jego kadencja, a w nowym układzie sił po wyborach może wzrosnąć rola sił eurosceptycznych.

Sama struktura unii bankowej zmienia także relacje sił pomiędzy poszczególnymi instytucjami UE. Pojawi się zupełnie nowy i silny aktor w postaci rady restrukturyzacji banków, a także wzmocniona zostanie rola EBC dzięki nowym kompetencjom nadzorczym tej instytucji. W mechanizmach unii bankowej rola KE będzie sprowadzała się do działań technokratycznych (wnioskowanie do Rady UE o zmianę decyzji planów restrukturyzacji banków). PE nie będzie miał prawdopodobnie żadnych możliwości ingerowania w kwestie restrukturyzacji banków.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Olaf Osica, Adam Eberhardt,

Anna Kwiatkowska-Drożdż

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)