



Analiza Instytutu Sobieskiego

nr 47, wrzesień 2012 r.

Tomasz Grzegorz Grosse

Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej wobec planów wprowadzenia Unii bankowej



**INSTYTUT
SOBIESKIEGO**

Instytut Sobieskiego
ul. Nowy Świat 27, 00-029 Warszawa
tel./fax: 0 22 826 67 47
tel.: 0 22 211 12 75
fax: 0 22 211 12 76

e-mail: sobieski@sobieski.org.pl
<http://www.sobieski.org.pl>

Czego uczy nas historia?
Doświadczenia regulacji sektora bankowego w Unii Europejskiej
wobec planów wprowadzenia Unii bankowej

Wprowadzenie

Na szczycie Unii Europejskiej i państw Eurolandu w czerwcu 2012 roku zainicjowano prace nad powołaniem tzw. Unii bankowej zmierzającej do zwiększenia nadzoru i regulacji europejskich nad sektorem bankowym. Jest to bardzo wstępna i ogólna propozycja, która dodatkowo wywołuje dość różne kontrowersje polityczne. Zastanawiając się nad możliwościami realizacji tych pomysłów warto przyrzeć się próbom podejmowania podobnych inicjatyw w przeszłości.

Czego uczy nas historia? Przede wszystkim tego, że regulacja sektora bankowego napotykała w jednoczącej się Europie potężne problemy. Łatwiej było deregulować przepisy na poziomie krajowym, aniżeli wprowadzać regulacje wspólnotowe lub wzmacniać instytucje nadzorcze na szczeblu europejskim. Wynikało to ze zróżnicowania instytucjonalnego sektorów finansowych i innych instytucji gospodarczych w poszczególnych krajach¹. Czynnikiem decydującym była intensywna rywalizacja między państwami członkowskimi. Wprawdzie największe państwa wspierały liberalizację, w tym dotyczącą działalności instytucji finansowych. Ale jednocześnie chciały kształtować system europejski zgodnie z własnymi preferencjami instytucjonalnymi i chronić - w miarę możliwości - krajowy sektor finansowy. Był on bowiem postrzegany jako ważny zasób geoeconomiczny, niezbędny do realizacji narodowej strategii politycznej na arenie europejskiej. Krajowe banki były traktowane przez polityków jako „okręty flagowe”, które należy chronić w obronie narodowych interesów. Pod wpływem liberalizacji rynków finansowych w Europie intensyfikowano działania konsolidacyjne w tym sektorze². Dlatego obserwatorzy „bitwy o system” finansowy w UE uznają, że sektor

¹ Por. O. Fioretos (2010): *Europe and the new global economic order: internal diversity as liability and asset in managing globalization*, Journal of European Public Policy, vol. 17, nr 3, s. 383-399.

² A. W. A. Boot (1999): *European Lessons on Consolidation in Banking*, Journal of Banking and Finance, vol. 23, nr 2-4, s. 609-613.

finansowy był traktowany jako klucz do hegemonii politycznej w Europie³. Natomiast rywalizację narodowych sektorów finansowych przyrównują do taktyki równoważenia władzy (*balance of power*) między wiodącymi mocarstwami europejskimi⁴. Z tego względu krajowe sektory finansowe należy traktować we współczesnej Europie jako instrumenty geoeconomiczne w gestii państw, które nie tylko realizują ich cele gospodarcze, ale również pełnią ważną rolę geopolityczną.

Pierwsze doświadczenia

Jeszcze w latach 70-tych Komisja Europejska (KE) proponowała regulacje, które miały integrować rynek bankowy we Wspólnocie. Opowiadała się za wprowadzeniem standardu kontroli państwa macierzystego (*home country*), co sprzyjało liberalizacji oraz było korzystne dla najsilniejszych narodowych instytucji finansowych⁵. Powodowało bowiem, że wspomniane instytucje, które są zwykle skłonne do ekspansji zewnętrznej – miały być poddane kontroli ich rodzimych nadzorów, a nie obcych. W tym okresie inicjatywę KE wspierały Niemcy, Holandia, Belgia i Luksemburg (ważne centrum finansowe w tym okresie), natomiast sprzeciwiały się Francja i Włochy. Co ciekawe, nie zgadzał się także rząd Wielkiej Brytanii, który uznawał jakkolwiek regulację wspólnotową za barierę dla krajowego sektora finansowego i międzynarodowej pozycji Londynu⁶. Ostatecznie przeforsowana tzw. Pierwsza Dyrektywa Bankowa (1977) umożliwiała wprawdzie ustanawianie oddziałów banków na terenie całej Wspólnoty, ale pod ścisłą kontrolą i za zgodą kraju goszczącego (tzw. standard *host country*). Premiowało to ochronę narodowych rynków finansowych wobec tendencji liberalizacyjnych. Pozostawiało nadzorom krajowym dość duże możliwości oddziaływania na rynek wewnętrzny. Ponadto, ze względów protekcjonistycznych z reżimu wspomnianej dyrektywy wykluczono ważne dla poszczególnych państw instytucje finansowe, m.in. banki centralne, wiele publicznych banków niemieckich (kas

³ J. Story, I. Walter (1997): *Political economy of financial integration in Europe. The battle of the system*, Cambridge: The MIT Press, s. 306.

⁴ J. Story, I. Walter (1997), s. 299.

⁵ Por. A. Persaud (2010): *The locus of financial regulation: home versus host*, International Affairs, vol. 86, nr 3, s. 637-646.

⁶ J. Story, I. Walter (1997), s. 14.

oszczędnościowych, banków hipotecznych lub regionalnych), jak również najważniejsze banki we Francji.

W roku 1985 Komisja opublikowała Białą Księgę⁷, w którym zabiegała o powstanie Europejskiego Obszaru Finansowego (*European Financial Area*). Dopominała się w ten sposób o większą integrację na europejskich rynkach finansowych. Sugerowała wprowadzenie nielicznych regulacji harmonizujących we Wspólnocie. Ponownie wystąpiła o ustanowienie standardu kontroli kraju macierzystego (*home country*). Zalecała także zastosowanie na rynkach finansowych zasady wzajemnego rozpoznania (*mutual recognition*), co w jej przekonaniu miało ułatwić liberalizację. Można się było bowiem spodziewać stopniowego obniżania standardów regulacyjnych między państwami członkowskimi (zgodnie z mechanizmem *race to the bottom* [„wyścigu na dno”]). Wzajemne akceptowanie krajowych norm prawnych miało w opinii urzędników KE faworyzować najbardziej liberalne rozwiązania. Wspomniane propozycje poparła Wielka Brytania i oponowała Francja. Natomiast rząd niemiecki zajął postawę ambiwalentną. Taka postawa była wynikiem dualizmu niemieckiego sektora finansowego. Wielkie instytucje o znaczeniu międzynarodowym dążyły do ekspansji, zaś mniejsze obawiały się zewnętrznej konkurencji i dopominały się ochrony ze strony polityków.

Rezultatem prac była tzw. Druga Dyrektywa Bankowa (1989). Formalnie wprowadzała europejską licencję, która pozwalała na zakładanie oddziałów lub filii banków na obszarze całej Wspólnoty. Ponieważ licencja była przyznawana przez rodzime władze nadzorcze formalnie wprowadzało to zasadę kontroli kraju macierzystego (*home country*). W praktyce dyrektywa utrzymała wiele wyjątków i kompetencji po stronie nadzorów w państwach będących gospodarzami dla takich inwestycji, zgodnie ze standardem *host country*. Ostateczny kształt dyrektywy pozostawiał więc nadzorom krajowym wiele decyzji w zakresie funkcjonowania sektora finansowego na ich terytorium, w tym również możliwość kontrolowania i zawieszania działalności oddziałów banków zagranicznych⁸.

⁷ *Completing the Internal Market*, White Paper, Brussels 1985.

⁸ J. Story, I. Walter (1997), s. 262.

Przy okazji prac nad dyrektywą bankową szereg kontrowersji rozstrzygano w ten sposób, że rezygnowano z jednolitych rozwiązań dla całej Wspólnoty pozostawiając szczegóły regulacyjne państwom członkowskim. Osłabiała to możliwości integracji na wspólnym rynku i preferowało przyjmowanie regulacji narodowych. Miały one uwzględniać specyfikę (i interesy) krajowych sektorów finansowych. Niekiedy mogło być to ryzykowne dla stabilności sektora finansowego lub bezpieczeństwa depozytariuszy (a więc większości obywateli). Tak było w przypadku propozycji francuskich, która domagała się obniżenia standardowego poziomu kapitału własnego banków (w wysokości 8%) przyjętego przez Komitet Bazylejski w 1983 roku. Chodziło o podwyższenie konkurencyjności na wspólnym rynku niedokapitalizowanych banków francuskich. Silniejsze kapitałowo instytucje niemieckie i brytyjskie (które mogły dość łatwo wypełnić standardy bazylejskie) - domagały się natomiast respektowania tych standardów w całej Wspólnocie. Ostatecznie pozostawiono omawianą sprawę decyzji odpowiednich władz krajowych.

Przykład ten dość dobrze pokazuje coraz silniejsze skoncentrowanie polityków na obronie interesów krajowego sektora finansowego, który był traktowany jako podstawowy zasób geoeconomiczny w toczącej się rywalizacji o kształt systemu europejskiego. Ubocznym skutkiem tego zjawiska było coraz słabsze dostrzeganie interesów innych grup społecznych i celów publicznych, np. związanych z zapewnieniem stabilności systemu finansowego lub bezpieczeństwa depozytów.

Efektom działań regulacyjnych prowadzonych w latach 80-tych i 90-tych ubiegłego wieku była stopniowa liberalizacja rynków finansowych w UE. Widoczna była jednak tendencja do ograniczonego zakresu harmonizacji prawnej w skali europejskiej oraz pozostawiania wielu wyjątków lub szczegółowych spraw do ustalenia przez państwa członkowskie. Utrzymywało to różnice instytucjonalne funkcjonowania rynków finansowych w Europie. Ponadto, niewiele uprawnień delegowano na poziom Wspólnoty⁹. Podstawowe znaczenie w zakresie kontrolnym w dalszym ciągu miały agencje regulacyjne na poziomie państw członkowskich, co niejednokrotnie było

⁹ D. Mügge (2011): *The European presence in global financial governance: a principal – agent perspective*, Journal of European Public Policy, vol. 18, nr 3, s. 383-402.

wykorzystywane do ochrony krajowych instytucji przed zewnętrzną konkurencją. Wprowadzenie zasady wzajemnego rozpoznania do regulacji finansowych w niewielkim stopniu ułatwiło liberalizację. Wyjątki od tej zasady posłużyły bowiem niektórym państwom jako pretekst do utrudnienia dostępu do krajowego rynku (m.in. w trosce o dobro publiczne lub ochronę konsumentów). Widoczna była również niechęć narodowych instytucji nadzorczych do implementowania przepisów UE, a nawet przyjmowania bardzo ogólnych standardów lub wytycznych wypracowywanych na poziomie europejskim.

Financial Services Action Plan

Mając na względzie niedostatki integracji rynków finansowych w UE Komisja Europejska zaproponowała w roku 1999 plan działania na rzecz usług finansowych¹⁰. Obejmował on zestaw ponad 40 nowych inicjatyw legislacyjnych oraz propozycję przebudowy systemu podejmowania decyzji regulacyjnych w Europie. Szczegóły dopracował komitet mędrców kierowany przez Aleksandra Lamfalussy'ego (2001). W roku 2004 wprowadzono nowy trójszczeblowy system mający ułatwić regulację europejską. Uznano, że głównym problemem były dotąd różnice interesów i instytucji gospodarczych między państwami członkowskimi. Dlatego zdecydowano, aby regulacje unijne podejmowane w oparciu o tzw. metodę wspólnotową (między Radą Europejską a Parlamentem Europejskim) wyznaczały jedynie ogólne ramy prawne. Instytucje tego szczebla zostały określone jako pierwszy poziom decyzyjny nowego systemu. Kwestie szczegółowe zostały natomiast delegowane na poziom niższy, tj. do komitetów wypracowujących rozporządzenia wykonawcze KE (poziom drugi) oraz do komitetów technicznych mających wspierać wiedzę fachową Komisję przy projektowaniu tych rozporządzeń (poziom trzeci)¹¹.

¹⁰ *Financial services: Implementing the framework for financial markets: Action plan*, Commission of the European Communities, COM (1999) 232, 11 May Brussels. Jest on określany w literaturze jako *Financial Services Action Plan*.

¹¹ Por. L. Quaglia (2007): *The politics of financial services regulation and supervision reform in the European Union*, European Journal of Political Research, vol. 46, s. 269-290.

Państwa członkowskie utrzymały silny wpływ na szczegółową regulację europejską. Przede wszystkim funkcjonowanie komitetów poziomu drugiego było oparte na metodzie komitologicznej, a więc przy udziale przedstawicieli rządów narodowych. Propozycje Komisji były przyjmowane kwalifikowaną większością głosów, co było korzystne dla największych państw. Ponadto, w pracach komitetów technicznych poziomu trzeciego brali udział przedstawiciele narodowych instytucji regulacyjnych, co pozwalało rządowi kontrolować oraz wpływać na proces przygotowania szczegółowych rozwiązań prawnych przez KE.

Nowy system decyzyjny miał przede wszystkim ułatwić rozwój tzw. pozytywnej integracji¹², a więc możliwości przyjmowania harmonizującego prawa europejskiego. Według ekspertów¹³ wpływ państw członkowskich utrudniał osiągnięcie tego zamierzenia. Dodatkowym kłopotem były stosunkowo małe uprawnienia pozostawione Komisji Europejskiej i jej instytucjom doradczym. Należy pamiętać, że komitety poziomu trzeciego pełniły jedynie funkcje konsultacyjne i służyły wymianie informacji między narodowymi regulatorami¹⁴. Nie były więc samodzielными agencjami regulacyjnymi na szczeblu europejskim. Kluczowe kompetencje nadzorcze w dalszym ciągu pełniły instytucje narodowe. Nie przeszkadzało to w stopniowym rozmontowywaniu ograniczeń na szczeblu narodowym (tzw. negatywna integracja). Tym bardziej, że silne zorientowanie największych państw na promowanie własnych sektorów finansowych oraz rosnące wpływy lobbystów na władze publiczne - sprzyjało obniżaniu standardów kontrolnych (zgodnie z mechanizmem *race to the bottom*).

Według niektórych badaczy¹⁵ niektóre państwa w wyniku postępującej w UE liberalizacji wzmocniły nawet swoje instytucje nadzorcze. Przykładowo w Wielkiej Brytanii i Niemczech zintegrowano nadzór nad różnymi rynkami (bankowym, giełdowym i ubezpieczeniowym). Wzmocniono kontrolę ze strony rządu, co wiązało się m.in. z odbieraniem bankom centralnym (formalnie niezależnym od wpływu polityków)

¹² F. Scharpf (1999): *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford: Oxford University Press, s. 45-47.

¹³ L. Quaglia (2007), s. 278.

¹⁴ M. Moschella (2011): *Searching for a Fix for International Financial Markets: The European Union and Domestic Politico-Economic Changes*, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 19, nr 1, s. 97-112.

¹⁵ S. A. Perez, J. Westrup (2010): *Finance and the macroeconomy: the politics of regulatory reform In Europe*, *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nr 8, s. 1171-1192; D. Mügge (2011), s. 390.

uprawnień nad oceną funkcjonowania omawianych rynków. Według innych opinii reformy nadzorów w poszczególnych państwach nie poprawiły w zasadniczy sposób jakości procesów kontrolnych, czego wynikiem były problemy sektora finansowego po roku 2008. Na przykład nadzór brytyjski zajmował się bardziej tworzeniem jak najbardziej dogodnych warunków dla zewnętrznych inwestycji, aniżeli stabilnością systemu finansowego¹⁶.

Podjęte na szczeblu europejskim działania były spowalniane lub utrudniane przez niektóre rządy. Eksperti wskazują m.in. na wykorzystywanie formuły prawnej dyrektyw (która pozwala na pewną swobodę implementowania prawa europejskiego) do protekcji krajowych instytucji finansowych¹⁷. Inni dowodzą¹⁸, że niektóre rządy wykorzystywały własne instytucje nadzorcze do ochrony krajowych banków przed zewnętrznymi przejęciami. Stosowały także różnorodne zachęty służące konsolidacji narodowego sektora finansowego.

W rezultacie integracja europejskich rynków finansowych postępowała bardziej w sferze formalno-prawnej, aniżeli w rzeczywistości¹⁹. Utrzymywały się różnice między instytucjami kapitalistycznymi w poszczególnych państwach i segmentacja narodowych rynków finansowych. Dotyczy to przede wszystkim bankowości detalicznej. Przejawem tego zjawiska jest zachowanie krajowej własności nad większością sektora finansowego. Wyjątkiem od tej reguły są tylko państwa Europy Środkowej i Wielka Brytania²⁰. Bardzo niska jest skala transgranicznych pożyczek i lokat bankowych dla klientów indywidualnych. Natomiast w segmencie rynku międzybankowego i inwestycyjnego nastąpiła wyraźna integracja oraz intensyfikacja wymiany transgranicznej.

¹⁶ G. Morgan (2012): *Supporting the City: economic patriotism In financial markets*, Journal of European Public Policy, vol. 19, nr 3, s. 373-387.

¹⁷ E. Grossman, P. Leblond (2011): *European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward?* Journal of Common Market Studies, vol. 49, nr 2, s. 413-435.

¹⁸ X. Freixas, P. Hartmann, C. Mayer (2004): *The Assessment: European Financial Integration*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 20, nr 4, s. 475-489.

¹⁹ E. Grossman, P. Leblond (2011), s. 421-423.

²⁰ Por. T. Poghosyan, A. Poghosyan (2010): *Foreign bank entry, bank efficiency and market power in Central and Eastern European Countries*, Economics of Transition, vol. 18, nr 3, s. 571-598; R. A. Epstein (2008): *The social context In conditionality: internationalizing finance in postcommunist Europe*, Journal of European Public Policy, vol. 15, nr 6, s. 880-898.

Zmiany po kryzysie roku 2008

Pod wpływem kryzysu finansowego z roku 2008 podjęto szereg inicjatyw mających wzmocnić instytucje nadzorcze w UE. Zapowiadano również odwrócenie głównego trendu w zakresie liberalizacji rynków finansowych. W opinii większości ekspertów wprowadzone zmiany były jednak powierzchowne i nie zmieniające zasadniczych słabości europejskiego systemu instytucjonalnego²¹. Zgodnie z rekomendacjami raportu Jacques'a de Larosièrè'a (2009) przemianowano komitety techniczne (poziomu trzeciego) na samodzielne quasi-agencje nadzorcze w UE. Mają się one zajmować kolejno rynkiem bankowym²², produktami inwestycyjnymi²³ oraz ubezpieczeniami²⁴. Są to instytucje jedynie o kompetencjach monitorujących i wypracowujących ogólne standardy dla nadzorów narodowych. Podstawowe obowiązki kontrolne utrzymały odpowiednie władze publiczne w państwach członkowskich. Nowe instytucje europejskie nie mają praktycznie żadnych uprawnień hierarchicznych wobec regulatorów narodowych, np. pozwalających na wydawanie im wiążących prawnie decyzji. Instytucje unijne mogą jedynie formułować zalecenia dla nadzorów narodowych, które mogą być przez te nadzory całkowicie zignorowane. Wówczas instytucje unijne mogą bezpośrednio kierować swoje decyzje wobec konkretnych instytucji finansowych funkcjonujących na wspólnym rynku (ale tylko na podstawie lub egzekwując przepisy prawa unijnego). Warto również zauważyć, że w pracach quasi-agencji europejskich są zaangażowani przedstawiciele narodowych instytucji regulacyjnych lub banków centralnych. Pozwala to wprawdzie wypracowywać wspólne rozwiązania w zakresie nadzoru, ale służy także monitorowaniu przez państwa członkowskie działań instytucji europejskich, czy nie przekraczają przypadkiem własnych uprawnień.

W wyniku reformy de Larosièrè'a powołano zupełnie nową instytucję: Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (*European Systemic Risk Board*). Zajmuje się ona oceną ryzyka systemowego w sektorze finansowym na obszarze całej UE (tzw. makro-ostrożnościowym). Może jedynie formułować ogólne rekomendacje i standardy

²¹ M. Moschella (2011), s. 106; J. Buckley, D. Howarth (2011): *Internal Market: Regulating the So-Called 'Vultures of Capitalism'*, Journal of Common Market Studies, Annual Review, s. 123-143.

²² European Banking Authority.

²³ European Securities and Markets Authority.

²⁴ European Insurance and Occupational Pensions Authority.

nadzorcze i nie ma (podobnie jak inne instytucje nadzorcze UE) żadnych uprawnień decyzyjnych w stosunku do nadzorów narodowych. Zasadnicze znacznie dla nie przekazywania większych uprawnień kontrolnych z instytucji krajowych do unijnych miało stanowisko trzech największych państw członkowskich: Wielkiej Brytanii, Francji oraz Niemiec²⁵. W szczególności rząd brytyjski oponował wobec jakimkolwiek hierarchicznych prerogatyw instytucji unijnych nad narodowymi.

Państwa członkowskie oponowały również wobec powołania funduszu mającego służyć dokapitalizowaniu bankrutujących banków lub udzielającego jednolitej w skali całej Unii gwarancji depozytów²⁶. Z uwagi na rozbieżne interesy rządów dyskusja nad inicjatywą Komisji Europejskiej w sprawie wzmocnienia zarządzania kryzysowego w systemie finansowym została przełożona po 2014 roku²⁷. Nie powiodła się także inna propozycja Komisji związana z usprawnieniem procesu wydawania rozporządzeń wykonawczych KE dotyczących regulacji rynków finansowych²⁸. Chodziło o zdjęcie kontroli ze strony Rady i Parlamentu Europejskiego nad aktami delegowanymi do uprawnień Komisji. Obie wspomniane instytucje nie zgodziły się na tak duże poszerzenie kompetencji KE.

Unia Europejska podjęła pewne działania legislacyjne mające przeciwdziałać możliwości wystąpienia ponownego kryzysu. Były one jednak stosunkowo niewielkie, jak również w zbyt małym stopniu ograniczały swobodę rynków finansowych. Dlatego niektórzy komentatorzy²⁹ określają je bardziej jako „politykę gestów”, a nie realnych działań. Interesujące w tym kontekście jest torpedowanie przez państwa członkowskie niektórych inicjatyw podejmowanych na forum Komitetu Bazylejskiego mających ograniczyć nadmierną skalę spekulacji i zwiększyć bezpieczeństwo systemu finansowego. Przykładowo rządy europejskie były niechętne podwyższaniu wymogów kapitałowych dla banków oraz eliminowaniu tzw. kapitału hybrydowego w obliczaniu kapitałów

²⁵ Por. J. Buckley, D. Howarth (2010): *International Market: Gesture Politics? Explaining the EU's Response to the Financial Crisis*, Journal of Common Market Studies, vol. 48, Annual Review, s. 119-141.

²⁶ Z. Kudrna (2012): *Cross-Border Resolution of Failed Banks In the European Union after the Crisis: Business as Usual*, Journal of Common Market Studies, vol. 50, nr 2, s. 283-299; J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 127.

²⁷ Por. COM(2009) 561/4; SEC(2009) 1407; SEC(2009) 1389; Z. Kudrna (2012), s. 295-296.

²⁸ N. Dorn (2012): *Render Unto Caesar: EU Financial Market Regulation Meets Political Accountability*, Journal of European Integration, vol. 34, nr 3, s. 205-221.

²⁹ J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 138.

własnych instytucji finansowych. Oponowały również przeciwko zakazowi lewarowania kapitału³⁰ lub wprowadzenia zasady rozdzielającej instytucje prowadzące działalność inwestycyjną od klasycznej bankowości. Obawiały się, że doprowadzi to do podziału największych banków, a więc nadweręży narodowe „championy”. Największe państwa UE uznawały, że tego typu przepisy mogą obniżyć międzynarodową konkurencyjność europejskich instytucji finansowych. Uważały również, że w sytuacji osłabienia tych instytucji w dobie kryzysu nie należy wprowadzać dodatkowych utrudnień np. w postaci podniesienia rezerw kapitałowych. Ponadto, mogłoby to utrudnić działalność kredytową banków niezbędną dla ożywienia realnej gospodarki³¹. Dopiero później, pod wpływem groźby bankructwa kolejnych państw Eurolandu zdecydowano się podnieść wymogi dotyczące rezerw kapitałowych w bankach.

Przykład ten pokazuje, jak duże znaczenie dla największych państw europejskich miała w dalszym ciągu ochrona interesów ich krajowych sektorów finansowych. Były one traktowane jako ważny zasób geoeconomiczny oraz instrument polityki gospodarczej i zagranicznej (zwłaszcza prowadzonej na arenie europejskiej). Przykład ten dowodzi również silnego i niezwykle skutecznego wpływu lobby finansowego na władze narodowe w Europie.

Inicjatywy legislacyjne UE podjęte w omawianym okresie miały niewielkie znaczenie dla zmniejszenia liberalizacji rynków finansowych w UE. Dotyczy to m.in. regulacji w zakresie rajów podatkowych, wymogów dotyczących agencji ratingu kredytowego oraz dyrektywy o menadżerach alternatywnych funduszy inwestycyjnych. Komentatorzy podkreślają³², że były to regulacje mające głównie znaczenie symboliczne i wizerunkowe. Chodziło o zademonstrowanie przed wyborcami aktywności władz publicznych na rzecz ograniczenia nadmiernej swobody rynków finansowych. Kryzys zmienił bowiem postrzeganie sektora finansowego przez dużą część społeczeństw UE. Osłabił również idee liberalne upowszechniane w mediach, które miały legitymizować

³⁰ Lewarowanie to wykorzystanie mechanizmu dźwigni finansowej podczas inwestowania w instrumenty finansowe. Polega na podwyższaniu zdolności inwestycyjnych w oparciu o zaciągnięte kredyty. Dzięki temu otwiera możliwości generowania dużo większych zysków przy znacznie wyższym ryzyku.

³¹ J. Buckley, D. Howarth (2010), s. 135-136.

³² M. Moschella (2011), s. 106; L. Quaglia (2011): *The 'Old' and 'New' Political Economy of Hedge Fund Regulation In the European Union*, West European Politics, vol. 34, nr 4, s. 665-682; N. Dorn (2012).

wsparcie publiczne dla tego sektora³³. Zmieniła się więc także retoryka części klasy politycznej, jednak nie doprowadziła ona do większych zmian we wcześniej obowiązującej praktyce. W obliczu kryzysu finansowego i groźby rozpadu strefy euro decydenci europejscy stanęli wobec dwóch podstawowych wyzwań: regulacji rynków finansowych oraz zmiany dotychczasowego paradygmatu ekonomicznego będącego również podstawą rozwoju integracji europejskiej. Niestety, póki co nie sprościli tym zadaniom.

Kryzys sprzyjał natomiast odrodzeniu nacjonalizmów i tendencji do odzyskania sterowności nad krajowymi sektorami finansowymi. Brak odpowiednich instrumentów kryzysowych na szczeblu europejskim powodował, że w obliczu bankructwa banków musiała być uruchomiona pomoc ze strony budżetów narodowych. Tym bardziej, że politycy byli poddani ogromnej presji czasu. Zmuszeni byli podejmować natychmiastowe decyzje, a nie wikłać się w skomplikowane negocjacje z partnerami w UE. Dość dobrze ilustruje to przykład ratowania banku Fortis, który był współwłasnością inwestorów z krajów Beneluxu. Zamiast wspólnych działań koordynowanych przez instytucje europejskie władze narodowe wybrały samodzielną akcję ratunkową prowadzoną oddzielnie w Holandii, Belgii i Luxemburgu. Polegała ona na dofinansowaniu oddziałów tego banku w poszczególnych krajach z budżetów narodowych, a więc wiązała się z faktycznym podziałem grupy i jej renacjonalizacją³⁴. Nawet pożyczki oferowane przez fundusze europejskie na ratowanie banków były dotąd przekazywane za pośrednictwem rządów narodowych (np. w Irlandii).

Innym przykładem omawianych tendencji było utrudnianie przez krajowe nadzory odpływu kapitału za granicę, co było dość częstą praktyką poszczególnych grup finansowych w dobie kryzysu. Ponadto, państwa preferowały dokapitalizowanie banków z narodowych budżetów lub konsolidację z innymi krajowymi instytucjami finansowymi, zamiast zezwalania na przejmowanie tych aktywów przez zagraniczną konkurencję. Wszystko to pokazuje odrodzenie nacjonalizmu ekonomicznego w poszczególnych krajach. Pomoc finansowa udzielana bankom wzmocniała pozycję władz państwowych

³³ G. Morgan (2012), s. 383-385.

³⁴ Z. Kudrna (2012), s. 288-289.

wobec sektora finansowego. Było to związane zarówno z przejmowaniem przez państwo udziałów w poszczególnych instytucjach, jak również próbami wzmocnienia krajowych nadzorów. Pozwalało na częściowe odzyskanie sterowności władz publicznych nad sektorem finansowym i jego wykorzystywanie do celów geoeconomicznych. Wiązało się także ze zmniejszeniem gotowości państw członkowskich do delegowania kolejnych kompetencji nadzorczych do instytucji unijnych³⁵.

Propozycja Unii bankowej

Nasilające się problemy strefy euro spowodowały większe zainteresowanie kontrolą nad rynkiem bankowym w Europie. Było to bezpośrednio związane z zapaścią sektora bankowego w Hiszpanii i na Cyprze. Na szczycie UE i Eurolandu w czerwcu 2012 roku podjęto ogólne decyzje kierunkowe w tym zakresie. Przywódcy Eurolandu zapowiedzieli scentralizowanie nadzoru nad sektorem bankowym w gestii Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Docelowo miałyby to być nadzór nad bankami w całej UE³⁶, ale można mieć wątpliwości czy Wielka Brytania zgodzi się na takie rozwiązanie. Dlatego bardziej realistyczne są plany dotyczące takiej reformy jedynie dla krajów strefy euro (lub ewentualnie dla innych państw zgłaszających taką wolę).

Niektóre rządy obawiają się, czy powierzenie takich kompetencji EBC nie wzmocni nadmiernie pozycji Niemiec w systemie nadzorczym. Warto zwrócić uwagę, że omawiana propozycja została wprowadzona pod obrady szczytu z inicjatywy Berlina. Chodziło o realizację dwóch głównych celów. Po pierwsze o przeniesienie części kosztów kryzysowych na sektor bankowy. W ramach reformy przewiduje się bowiem powołanie funduszu refinansującego zagrożone bankructwem banki, który ma pochodzić ze składek pochodzących od instytucji finansowych. Wcześniej w podobny sposób przeniesiono część kosztów kryzysu na inwestorów prywatnych redukując dług Grecji (w 2011 roku). Drugim celem jest zapewne zwiększenie niemieckiej kontroli nad

³⁵ E. Pozner (2010): *Is a European approach to financial regulation emerging from the crisis?* w: E. Helleiner, S. Pagliari, H. Zimmermann (red.): *Global Finance in Crisis. The Politics of international regulatory change*, Routledge, London – New York, s. 108-120.

³⁶ Por. *Towards a genuine Economic and Monetary Union. Report by President of the European Council Herman Van Rompuy*, EUCO 120/12, Brussels 26 June 2012, s. 4.

funkcjonowaniem europejskiego nadzoru nad bankami. Z tego względu zaplanowano powierzenie tych kompetencji europejskiemu bankowi z siedzibą we Frankfurcie, gdzie od samego początku istnienia tej instytucji widoczne są silne wpływy niemieckie. Istnieje również trzecia opcja. Być może propozycja Berlina ma wymiar taktyczny. Wiedząc o trudnościach, jakie może napotkać formowanie silnego nadzoru na szczeblu europejskim ukrytym celem mogłoby być blokowanie innych propozycji uzgodnionych na szczycie, a warunkowanych powołaniem silnego nadzoru europejskiego. Bez wątplenia omawiana zmiana jest niepewna i może napotkać poważne problemy negocjacyjne.

Jak wspomniałem, zapowiadane jest stworzenie odrębnego funduszu ratunkowego dla sektora bankowego oraz ochrona dla depozytów bankowych w całej UE. W przypadku państw strefy euro takie gwarancje oraz środki na ratowanie banków mogłyby być dofinansowane z funduszu ratunkowego strefy euro (Europejskiego Mechanizmu Stabilności). Przykład ten pokazuje, że państwa Eurolandu skłaniają się do powołania ww. instrumentów przede wszystkim dla unii walutowej. Problemem omawianych rozwiązań mogą być natomiast trudności dokapitalizowania banków w sytuacji systemowej zapaści tego sektora. W strefie euro w dalszym ciągu nie rozwiązano bowiem problemu federalizmu fiskalnego, a więc nie wprowadzono wspólnych podatków i nie ma odpowiednio silnego budżetu europejskiego. Bez takiego instrumentu gwarancje finansowe dla największych banków będą nadal budzić kontrowersje polityczne. Może wprawdzie zostać powołany nowy fundusz europejski, ale w praktyce będzie miał ograniczone możliwości finansowania zagrożonych banków. W sytuacji krytycznej, a zwłaszcza w trakcie systemowej zapaści całego sektora – banki będą nadal zależały od pomocy z budżetów narodowych.

Wybrane kraje Eurolandu zadeklarowały chęć wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. Może to zmniejszyć skalę transgranicznych przepływów finansowych i zwiększyć środki publiczne przeznaczone na walkę z kryzysem. Jest to kolejny przejaw tendencji do przesuwania kosztów kryzysu z budżetów narodowych na sektor finansowy. Mankamentem tego rozwiązania jest przede wszystkim to, że nie obejmie on wszystkich państw UE. Może więc być uznany przez niektóre rządy za niekorzystny dla konkurencyjności ich narodowych sektorów finansowych (państwa wprowadzające

podatek zwiększają wprowadzić bezpieczeństwo ale kosztem możliwości utraty przewag konkurencyjnych względem krajów, które mają bardziej liberalne przepisy fiskalne).

Doświadczenia historyczne wskazują na to, że główną motywacją największych państw członkowskich wobec regulacji rynku bankowego w Europie jest jednocześnie umożliwienie ekspansji krajowych instytucji na wspólnym rynku oraz ich ochrona w sytuacji kłopotów lub nadmiernego zagrożenia ze strony zewnętrznej konkurencji. Są to cele geoeconomiczne, gdyż mają nie tylko realizować zamierzenia gospodarcze, ale również wzmacniać wpływy polityczne danego państwa w Europie i na świecie. Dlatego zasadnicze znaczenie dla realizacji tego typu strategii geoeconomicznej ma utrzymanie sterowności nad krajowym sektorem finansowym oraz rozciągnięcie wpływu na regulację i nadzór na szczeblu europejskim. Inicjatywa wprowadzenia Unii bankowej może być właśnie próbą realizacji takiej strategii. Największe państwa strefy euro będą chciały wykorzystać omawianą reformę dla zwiększenia władzy nad nadzorem europejskim, ale prawdopodobnie przy pozostawieniu kluczowych uprawnień dla narodowych instytucji nadzorczych. Oznacza to wysokie prawdopodobieństwo utrzymania dwupoziomowego systemu nadzorczego w Europie.

Opisane plany działań są przewidywane przede wszystkim dla strefy euro, co może przyspieszyć proces różnicowania integracji europejskiej na „Europę dwóch prędkości”. Mogą także okazać się niewystarczające w sytuacji dużej skali problemów występujących jednocześnie w państwach członkowskich oraz ich sektorach bankowych (a z takim zjawiskiem mamy do czynienia od początku kryzysu strefy euro). W sytuacji braku silnego budżetu UE oraz niewystarczających funduszy ratunkowych w Eurolandzie - problemem byłoby więc to, kto ma finansować dodatkowe koszty wychodzenia z kryzysu. Jeżeli wsparcie będzie udzielane z budżetów narodowych będzie to wzmacniało skłonność do renacjonalizacji nadzoru nad sektorem bankowym.

Ograniczenie swobody rynków finansowych jest niezbędne dla przetrwania strefy euro. Zdaniem ekspertów³⁷ unia walutowa wymaga silniejszej regulacji przepływów

³⁷ P. Krugman (1993): *Lessons of Massachusetts for EMU*, w: Torres F., Giavazzi F. (red.): *Adjustment and Growth In the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 241-269; D. Folkerts-Landau, P. Garber (1992): *The ECB: A Bank or a Monetary Policy Rule*, w: M. Canzoneri, V.

finansowych, gdyż w przeciwnym wypadku narażona jest na zbyt wielką niestabilność - zagrażającą nawet jej przetrwaniu. Choć zaproponowane reformy idą w dobrym kierunku to są niewystarczające. Mają na celu przede wszystkim przesunięcie kosztów kryzysowych z najbogatszych państw na sektor finansowy. Służą również wzmocnieniu władzy niektórych państw w instytucjach europejskich. Dotyczy to nie tylko wpływu na funkcjonowanie EBC, ale również chęci różnicowania integracji europejskiej zgodnie z mechanizmem „Europy dwóch prędkości”. Zaproponowane zmiany w niewielkim stopniu ograniczają natomiast nadmierną liberalizację rynków finansowych w UE. Dowodem tego jest próba centralizacji nadzoru tylko nad sektorem bankowym, bez jakiegokolwiek odniesienia do innych rynków finansowych. Ponadto, nie ma gwarancji, że wzmocnienie instytucji nadzoru europejskiego będzie skutecznie ograniczało rynki finansowe. Warto bowiem zwrócić uwagę, że wśród decydentów europejskich przeważały dotąd neoliberalne poglądy na temat swobód rynkowych. Dlatego też omawiane zmiany będą mogły tylko w niewielkim stopniu przeciwdziałać erozji systemu wspólnej waluty.

Konkluzje dla Polski

Projekt Unii bankowej jest planowany przede wszystkim dla państw strefy euro, a więc potencjalnie grozi pogłębieniem zjawiska różnicowania integracji europejskiej na „Europę dwóch prędkości”. Jest on jednak póki co dość mglisty i trudny w praktycznej realizacji, m.in. z uwagi na rozbieżne interesy między największymi państwami członkowskimi. Dlatego zagrożenia polityczne wydają się w tym przypadku mieć mniejsze znaczenie, aniżeli kwestie polskich interesów gospodarczych.

Kolejne rządy RP wspierały dotąd wzmocnianie nadzoru europejskiego w UE³⁸, nie tyle z przyczyn politycznych, ale ze względu na uwarunkowania ekonomiczne. Silny nadzór unijny miał bowiem kompensować słabość polskich władz nadzorczych, jak również równoważyć ogromną siłę największych europejskich grup kapitałowych na polskim

Grilli, P. Masson (red.): *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 86-110.

³⁸ Por. T. Chmielewski, A. Sławiński (2012): *Ochronka dla wielkich banków*, Rzeczpospolita, 18 lipca 2012.

rynku. Wzmocnienie nadzoru europejskiego w gestii EBC prawdopodobnie nie zbuduje takiej przeciwwagi nadzorczej na naszym rynku. Może bowiem nawet wzmocnić wpływy niektórych państw członkowskich w tej instytucji europejskiej.

Kontrola EBC może zwiększyć kontrolę bezpieczeństwa systemu bankowego w skali europejskiej, w tym w celu stabilizacji strefy euro. Trudno się jednak spodziewać, aby nadzór europejski zapewnił odpowiednią politykę makroostrożnościową (przeciwdziałającą ryzykom systemowym) i uwzględniał interesy ekonomiczne lub społeczne w skali pojedynczych państw, zwłaszcza tych o statusie peryferyjnym lub pozostających poza systemem wspólnej waluty. „Unia bankowa odpowiada wielkim bankom i ich nadzorcom macierzystym”³⁹, a nie nadzorom państw goszczących (*host country*) lub słabszym instytucjom finansowym wywodzącym się z tych państw. Warto także przypomnieć nagminną praktykę występującą w dobie kryzysu (zwłaszcza w latach 2011-2012), kiedy to dotknięte kłopotami centrale grup kapitałowych dopominały się transferów finansowych od swoich banków-córek z innych państw europejskich⁴⁰. Osłabiała to możliwości odbudowy gospodarczej w tych państwach, z których odpływał kapitał. Przykładem tego zjawiska była Polska i inne państwa Europy Środkowej⁴¹. Praktyka dowodzi, że tylko interwencje silnych nadzorów narodowych mogły zablokować tego typu działania⁴².

W opinii ekspertów⁴³ w sytuacji dużych różnicowań strukturalnych w UE oraz odmiennych faz cykli koniunkturalnych w poszczególnych krajach - niezbędne jest utrzymanie nadzoru narodowego. Jedynie silne nadzory w państwach członkowskich mogą w tych warunkach być skutecznym mechanizmem makroostrożnościowym, w szczególności powstrzymujące negatywne zjawiska wynikające z cykli gospodarczych.

³⁹ T. Chmielewski, A. Sławiński (2012).

⁴⁰ Zobacz: D. Enrich, A. Galloni (2012): *Turmoil Frays Ties Across Continent*, The Wall Street Journal, 31 May 2012.

⁴¹ Por. *NBP: odpływ kapitału z banków groźny dla Polski*, Wirtualny Nowy Przemysł, 13 Sierpnia 2012.

⁴² Szerzej zjawisko to opisuje: M. Hesse (2012): *Investors Prepare for Euro Collapse*, Der Spiegel, 13.08.2012.

⁴³ Por. wystąpienie prof. A. Sławińskiego, dyrektora Instytutu Ekonomicznego NBP - na konferencji zorganizowanej przez Komisję Europejską, Ministerstwo Finansów RP i Narodowy Bank Polski pt. *Economic Governance in the EU/euro area. What lessons for Poland?*, 5th July 2012, Warsaw. Także: M. Brunnermeier, A. Crockett, Ch. Goodhart, A. D. Persaud, H. S. Shin (2009): *The Fundamental Principles of Financial Regulation*, CEPR, International Center for Monetary and Banking Studies, London.

Biorąc pod uwagę powyższą opinię kluczowe znaczenie dla Polski ma wzmocnienie krajowego nadzoru nad rynkami finansowymi oraz zabezpieczanie tego sektora przed dalszymi skutkami kryzysu w strefie euro. Ponadto, wzorem innych państw europejskich warto rozpocząć wspieranie konsolidacji sektora finansowego w Polsce w gestii najsilniejszych krajowych instytucji finansowych⁴⁴. Natomiast dyskusję o projekcie Unii bankowej w Europie należy uważnie obserwować, ale podchodzić do niej z chłodnym dystansem.

⁴⁴ O takim rozwiązaniu słusznie wspominał J. K. Bielecki, przewodniczący Rady Gospodarczej przy Premierze. Por. *20 pytań do... Jana Krzysztofa Bieleckiego*, wywiad G. Cydejko, Forbes, 17.03.2011.