

**RAPORT OSW**



**OSW**

**NIEDOKOŃCZONA UNIA**  
NIEMCY WOBEC ROZWOJU  
INTEGRACJI BANKOWEJ W UE

Sebastian Płóciennik

**NIEDOKOŃCZONA UNIA**  
NIEMCY WOBEC ROZWOJU  
INTEGRACJI BANKOWEJ W UE

Sebastian Płóciennik

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Anna Kwiatkowska

REDAKCJA

Matylda Skibińska

WSPÓŁPRACA

Katarzyna Kazimierska, Szymon Sztyk

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Hector Rivera Casillas / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia  
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)

ISBN 978-83-67159-64-7

## **Spis treści**

### **WSTĘP | 5**

### **TEZY | 7**

#### **I. INTEGRACJA POLITYKI WOBEC BANKÓW | 11**

1. Znaczenie banków w gospodarce | **11**
2. Integracja bankowa | **12**
3. Rozwój integracji | **16**

#### **II. NIEMCY WOBEC INTEGRACJI BANKOWEJ | 20**

1. Uwarunkowania | **20**
2. Priorytety integracji bankowej | **22**

#### **III. JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY – PIERWSZY FILAR UNII BANKOWEJ | 24**

1. Dylematy | **24**
2. Zasady SSM | **25**
3. Perspektywa Niemiec | **27**

#### **IV. JEDNOLITY MECHANIZM PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI BANKÓW | 28**

1. Dylematy | **28**
2. Zasady SRM | **29**
3. Perspektywa Niemiec | **32**

#### **V. UBEZPIECZENIE DEPOZYTÓW BANKOWYCH | 34**

1. Dylematy | **34**
2. Perspektywa Niemiec | **37**

#### **VI. NOWY ETAP INTEGRACJI: UNIA BANKOWA I KRYZYSY | 38**

1. Wojna, polikryzys i skutki dla banków | **38**
2. Problemy integracji bankowej – przegląd | **40**
  - 2.1. Rozbudowane kompetencje narodowe | **41**
  - 2.2. Słabości ponadnarodowego zarządzania kryzysami | **42**
  - 2.3. Problem koncentracji obligacji rządowych w bilansach | **44**

## **VII. NIEMCY WOBEC REFORM UNII BANKOWEJ | 45**

1. Blokada wspólnego ubezpieczenia depozytów | **46**
2. Jednolite zasady działania banków | **49**
3. Obniżanie poziomu ryzyka w bankach | **51**

## **VIII. PERSPEKTYWY I KONSEKWENCJE**

**DLA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ W UE | 56**

## WSTĘP

Integracja sektora bankowego rozpoczęła się ponad dekadę temu jako odpowiedź na kryzys w strefie euro, którego ważnym wymiarem były również problemy europejskich banków. Pozostaje natomiast do dziś projektem niedokończonym, a sam termin „unia bankowa” odnosi się przede wszystkim do nadzoru oraz mechanizmu zarządzania dużymi bankami znajdującymi się w kryzysie. Nie obejmuje ona jednak wspólnego ubezpieczenia depozytów, nie dysponuje także narzędziami fiskalnymi wsparcia banków, trudno też mówić o istnieniu wspólnego rynku usług bankowych oraz jednolitej regulacji dotyczącej mniejszych banków.

Wraz z zacieraniem się doświadczeń z poprzedniego kryzysu oraz postępującą stabilizacją rynków finansowych zainteresowanie unią bankową wyraźnie osłabło. Mimo że nie brakowało argumentów na rzecz pogłębienia integracji w tym obszarze, inicjatywy polityczne grzęzły w międzyrządowych sporach. Kwestia ta powróciła do głównego nurtu debaty w UE na początku 2023 r., gdy problemy banków USA i Szwajcarii sprowokowały pytania także o kondycję europejskiego sektora. Dyskusja o integracji bankowej jest obecnie jednak o wiele bardziej złożona niż dziesięć lat temu, gdy chodziło o obniżenie ryzyka i ograniczenie toksycznego związku między sytuacją banków a finansami państw. Dziś uwzględnia ona nowe zjawiska kryzysowe i lokalne ryzyka, zmiany technologiczne, kryzys gospodarczy oraz ambicje wzmocnienia konkurencyjności gospodarki strefy euro – również finansowej – w gospodarce globalnej.

Celem tego raportu jest analiza niemieckiego stanowiska wobec unii bankowej. Nie ulega wątpliwości, że RFN – ze względu na siłę gospodarczą i polityczną oraz autorytet w sferze finansów – miała znaczący wpływ na obecny kształt integracji polityki w odniesieniu do sektora bankowego. Opierał się on w dużej mierze na priorytecie stabilności kapitałowej, niechęci do instrumentów transferowych, preferencji decentralizacji i subsydiarności oraz sceptycyzmie wobec politycznej centralizacji na poziomie wspólnotowym. Dla przyszłego kształtu unii bankowej decydujące znaczenie ma to, czy w obliczu nowych wyzwań Niemcy dokonały korekty swojego stanowiska.

Pierwszą część raportu poświęcono wyjaśnieniu, dlaczego integracja polityki sektora bankowego jest istotna dla kondycji gospodarki UE – zwłaszcza strefy euro – oraz na czym konkretnie polega idea unii bankowej. W drugim rozdziale zaprezentowano priorytety RFN wobec integracji w tym obszarze. Kolejne trzy

rozdziały pracy dotyczą filarów unii bankowej – w jaki sposób powstały, jakie dylematy pojawiły się w negocjacjach i na ile przyjęte rozwiązania odpowiadały preferencjom Niemiec. Najpierw omówiono wspólny nadzór nad bankami, następnie przedstawiono mechanizm przymusowej restrukturyzacji oraz uporządkowanej likwidacji banków, a na końcu – próbę wprowadzenia wspólnego ubezpieczenia depozytów bankowych. Punktem wyjścia dla rozważań w rozdziale szóstym jest sytuacja gospodarcza i polityczna po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Ich przedmiotem są nowe uwarunkowania integracji bankowej, jej deficyty oraz kierunki reform. W rozdziale siódmym omówiono niemiecką reakcję na zaistniałe okoliczności, znaleźć w nim można również ocenę, jak dalece stanowisko Berlina wobec finalizacji integracji bankowej uległo zmianie. Podsumowanie zawiera próbę ujęcia polityki RFN w stosunku do unii bankowej w szerszym kontekście strategii integracji gospodarczej, która – co należy podkreślić – w niewielkim stopniu reaguje na tzw. wydarzenia i zmianę uwarunkowań. Ostatnim punktem poruszonym w opracowaniu jest znaczenie unii bankowej dla państw UE nienależących do strefy euro, a tym samym lokujących się poza instytucjami rozpoczętej w 2012 r. integracji sektora.

## TEZY

- Upadek szwajcarskiego Credit Suisse i amerykańskiego Silicon Valley Banku, a także gwałtowne, choć krótkotrwałe wahania cen akcji Deutsche Banku w marcu 2023 r. zwróciły uwagę opinii publicznej na kondycję sektora bankowego. Powróciły obawy przed powtórką kryzysu z lat 2007–2008, gdy krach banków w USA doprowadził do załamania globalnego systemu finansowego. Jego skutki szczególnie dobrze zapamiętano w Europie, gdzie ryzyko bankructwa licznych instytucji kredytowych zmusiło rządy do kosztownych interwencji i mocno nadwyrężyło spójność strefy euro.
- Ówczesną odpowiedzią na kryzys miała być integracja polityki wobec banków oraz budowa tzw. unii bankowej obejmującej państwa strefy euro i – na zasadzie dobrowolności – pozostałych członków UE. Jej rozwój w kolejnych latach stanowił wypadkową interesów narodowych, dyskusji o granicach ponadnarodowej, politycznej integracji, solidarności finansowej, a także sporu między zwolennikami rozwiązań rynkowych i tymi, którzy opowiadają się za zwiększonym interwencjonizmem. Bilans dotychczasowych działań to powstanie jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervisory Mechanism, SSM) oraz wspólnego mechanizmu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM) z ograniczonym funduszem antykryzysowym. Nie udało się natomiast osiągnąć kompromisu w sprawie trzeciego filaru unii bankowej – wspólnego ubezpieczenia depozytów (European Deposit Insurance Scheme, EDIS). Warto również podkreślić, że utworzone instytucje integracyjne w bezpośredni sposób odnoszą się jedynie do największych banków strefy euro. Mniejsze banki są wprawdzie objęte wspólnymi zasadami, ale w ich przypadku nadal czołową rolę odgrywają narodowe agendy nadzoru, restrukturyzacji i likwidacji oraz państwowe prawo upadłościowe.
- Taki kształt integracji wynikał w dużej mierze z priorytetów największego państwa członkowskiego UE – Niemiec. W modelu gospodarczym RFN ważne miejsce tradycyjnie zajmują takie kwestie jak stabilność makroekonomiczna, niskie zadłużenie publiczne, indywidualna odpowiedzialność finansowa. Podczas kryzysu finansowego i zadłużeniowego w strefie euro znalazły one odzwierciedlenie w podejściu *austerity*, które zakładało, że dzięki cięciom wydatków publicznych uda się obniżyć ryzyko fiskalne w unii monetarnej. Strategia wobec sektora bankowego była zgodna z taką samą logiką: instytucje kredytowe miały przestać być czynnikiem ryzyka fiskalnego. Aby ten cel osiągnąć, należało zwiększyć poziom bezpieczeństwa



w branży oraz odciąć możliwość udzielania pomocy publicznej bankrutującym podmiotom. Na bardziej szczegółowym poziomie taka wizja integracji przekłada się na dążenie do niezależnego, odpolitycznionego nadzoru na szczeblu UE, twardszych wymogów kapitałowych, zwiększenia odpowiedzialności właścicieli i wierzycieli za kłopoty banków oraz obniżenia koncentracji obligacji rządowych w bilansach banków. Spójne z nią było również niechętnie podejście do tworzenia wspólnych funduszy wsparcia dla upadających banków. Niemcy starały się jednocześnie chronić specyfikę swojego sektora małych banków publicznych i spółdzielczych, dlatego hamowały zbyt daleko idące pomysły wzmocnienia instytucji wspólnotowych.

- Tak zaprojektowana integracja przyniosła w pokryzysowych latach zadowalające efekty. Poziom ryzyka uległ obniżeniu, ponadto banki zwiększyły swoje zabezpieczenia na wypadek problemów płynnościowych lub bankructwa. Trzeba mieć jednak na uwadze, że owe lepsze dane miały związek z generalną poprawą sytuacji gospodarczej i stabilizacją na rynkach finansowych. Pierwszym poważnym testem integracji w sektorze bankowym był kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię COVID-19. Nie uderzył on bezpośrednio w banki, a pomoc publiczna udzielona przedsiębiorstwom i konsumentom zapobiegła turbulencjom na rynkach finansowych i masowej niewypłacalności kredytobiorców. Niemniej od czasu pandemii pojawia się coraz więcej sygnałów, że obecna formuła unii bankowej ma wiele deficytów i może okazać się niewystarczająca do zmierzenia się z poważniejszymi zagrożeniami finansowymi.
- Cezurą dla integracji bankowej może jednak stać się drugi kryzys – wywołany przez wojnę na Ukrainie. Jego skutkami były wstrząsy na rynkach energii, a następnie skokowy wzrost inflacji, który zmusił Europejski Bank Centralny do zaostrzenia swojej polityki pieniężnej, opartej dotąd na bardzo niskich stopach procentowych. Choć krótkoterminowo zmiana ta wydawała się korzystna dla sektora, to mogła również zdestabilizować rynki obligacji, których spore zasoby znajdowały się w bilansach banków. Załamanie spowodowane wojną zbiegło się też z zaostrzającą się konfrontacją polityczną i gospodarczą w globalizacji, kryzysem klimatycznym oraz rewolucjami technologicznymi. Każde z tych wyzwań oznacza zwiększony popyt na kapitał, co uwypukla znaczenie dużego i efektywnego rynku usług bankowych. Europa musi stać się bardziej konkurencyjna i zdolna do finansowania własnego rozwoju, w czym wciąż podzielony na narodowe nisze rynek bankowy nie zapewnia dostatecznego wsparcia. Poszukiwanie odpowiedzi na te wyzwania wiąże się z aktualizacją sporu o wizję integracji finansowej,

jej rynkowy charakter, zakres solidarności finansowej oraz kompetencje władz narodowych. Będzie się on ogniskował np. wokół kwestii wspólnego ubezpieczenia depozytów.

- Nowe polityczne i gospodarcze uwarunkowania mogłyby się przyczynić do zmiany podejścia RFN do ukończenia unii bankowej i zaakceptowania m.in. wzmocnienia poziomu ponadnarodowego oraz narzędzi pomocy finansowej. Do takiego przypuszczenia skłania choćby idea *Zeitenwende* – „nowej ery” – ogłoszona przez kanclerza Olafa Scholza tuż po rozpoczęciu rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Zakłada ona zwrot polityczny w kluczowych dla interesów państwa kwestiach. Po ponad roku od wybuchu wojny trudno jednak bronić przekonania, że wśród nich znalazło się podejście do integracji gospodarczej, w szczególności bankowej. W stanowisku Berlina nadal dominują finansowy konserwatyzm i ostrożność wobec budowy ponadnarodowych mechanizmów transferowych. Probierzem polityki RFN stało się dalsze blokowanie wspólnego ubezpieczenia depozytów, a postęp w tworzeniu wspólnej przestrzeni bankowej można dostrzec przede wszystkim w rozciągnięciu reguł bezpieczeństwa, restrukturyzacji i upadłości na mniejsze banki, pozostające dotąd pod parasolem regulacji narodowych.
- Nie można wykluczyć, że za sprawą priorytetów Niemiec projekt unii bankowej osiąga długoterminową równowagę opierającą się na podziale zarządzania między instytucje ponadnarodowe i narodowe, skromnych pod względem finansowym narzędziach antykryzysowych oraz na stopniowym ujednoczeniu podstawowych reguł bezpieczeństwa dla wszystkich banków. Pewne elementy tego systemu będą ulegały korekcie np. przy okazji negocjowania nowego pakietu reguł fiskalnych dla strefy euro lub – co mniej prawdopodobne – powoływania unijnych funduszy inwestycyjnych finansowanych z emisji długu. W tej sytuacji Berlin przesunie swoją aktywność ku tworzeniu unii rynków kapitałowych (czyli oprócz bankowego także np. rynków akcji, ubezpieczeń), której brak to istotny wyłom w architekturze integracji gospodarczej w UE.
- Integracja bankowa – mimo że obejmuje bezpośrednio tylko państwa strefy euro – ma niemałe znaczenie również dla pozostałych członków UE, w tym Polski. Są oni silnie powiązani gospodarczo z obszarem wspólnej waluty, a na ich rynkach działa wiele instytucji kredytowych z obszaru unii monetarnej. W ich interesie leży zatem sprawnie funkcjonująca unia bankowa, promująca stabilność finansową i obniżająca ryzyko kryzysów oraz wzmacniająca wspólny rynek poprzez ujednoczanie regulacji bankowych.

Kraje *non-euro* nie są jednak zainteresowane rozbudowaną instytucjonalizacją unii bankowej. Brak centralnych gremiów decyzyjnych i dużych funduszy wsparcia oddala perspektywę pogorszenia pozycji własnych banków względem konkurentów z obszaru euro, a oprócz tego hamuje tendencje ku głębszemu zróżnicowaniu integracji politycznej. W tym kontekście ostrożne podejście Niemiec, które akcentują konieczność ujednoczenia reguł przy stosunkowo niewielkiej roli wspólnych instytucji i funduszy, jest dla nich korzystne.

# I. INTEGRACJA POLITYKI WOBEC BANKÓW

Sektor bankowy długo pozostawał poza głównym nurtem integracji gospodarczej w Europie. Przyczyną takiego stanu rzeczy nie była bynajmniej jego marginalna rola, lecz odwrotnie – pierwszorzędne znaczenie dla funkcjonowania systemów gospodarczych państw członkowskich i ich suwerenności ekonomicznej.

## 1. Znaczenie banków w gospodarce

Zasadnicza funkcja banków to pośrednictwo finansowe: pozyskiwanie funduszy od posiadaczy kapitału i pożyczanie ich tym, którzy go potrzebują. W najbardziej tradycyjnym schemacie polega to na oferowaniu depozytów i transferowaniu ich na pożyczki, zaś różnica oprocentowania między nimi pozwala osiągać dochód. Pośrednictwo należy jednak zakreślać szerzej, ponieważ banki emitują papiery wartościowe, tworzą fundusze inwestycyjne i skomplikowane instrumenty finansowe (tzw. sekurytyzacja), a także obracają nimi. Ich aktywność jest zatem ważnym czynnikiem kształtowania ceny kapitału.

Pośrednictwo finansowe nie wyczerpuje oczywiście roli banków w systemie gospodarczym. Stanowią one również kluczową część krajowego i międzynarodowego systemu rozliczeń i płatności – skomplikowanej sieci, w której funkcjonowanie angażują się banki centralne, agendy rządowe i międzynarodowe oraz inne podmioty sektora finansowego. Jej jakość jest ważnym czynnikiem rozwoju gospodarczego, gdyż decyduje o tym, jak wysokie są koszty transakcyjne wymiany.

Trzecia funkcja banków – budząca wiele kontrowersji – to kreowanie pieniądza. W tradycyjnym podejściu wiązano ją z tym, że w systemie bankowym udzielone kredyty „powracają” jako depozyty i mogą być ponownie pożyczone. Ekspansję tego procesu ogranicza jedynie konieczność utrzymywania rezerw na wypadek, gdyby depozytariusze chcieli wycofać swoje pieniądze. Kreativejny potencjał banków jest jednak dużo większy i tak naprawdę nie potrzebują one depozytów. W ten sposób spopularyzował się pogląd, że tworzą środki pieniężne „z niczego”. W istocie zamieniają nie płynne aktywa – jak zdolność do spłaty w przyszłości – w pieniądź tu i teraz<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> P. Rendahl, L.B. Freund, *Banks do not create money out of thin air*, VoxEU, 14.12.2019, cepr.org/voxeu.

Czwarta funkcja banków wiąże się z realizacją polityki pieniężnej banku centralnego. Instytucje kredytowe to kluczowe pasy transmisyjne decyzji o zwiększaniu lub zmniejszaniu podaży pieniądza – głównie poprzez zmiany poziomu stóp procentowych oraz rezerw obowiązkowych. Można także dodać rolę banków w polityce fiskalnej: dla rządów są one często ważnymi nabywcami obligacji państwowych, co ułatwia finansowanie wydatków budżetowych<sup>2</sup>.

Ogromne znaczenie, jakie banki mają w systemie gospodarczym, przekłada się również na ryzyko, jakie generują<sup>3</sup>. Kryzysy instytucji kredytowych mogą prowadzić do unicestwienia bardzo dużych zasobów kapitału oraz do paraliżu gospodarki z powodu załamania się strumieni kredytów i płatności. Krachy niszczą też wzajemne zaufanie uczestników rynku, co na długi okres podwyższa koszty transakcyjne i spowalnia rozwój. Najbardziej znany mechanizm kryzysu to tzw. panika bankowa (*bank run*), która polega na gwałtownym wycofywaniu depozytów w wyniku pojawienia się rzeczywistego lub domniemanego zagrożenia bankructwem. Jeśli bank nie jest w stanie znaleźć kapitału na pokrycie tych roszczeń, faktycznie dochodzi do jego upadłości. Utrata zaufania depozytariuszy może łatwo przenieść się na inne banki: dochodzi wtedy do efektu „zarażenia” (*contagion*) i systemowych kryzysów. W przeszłości wydarzyło się ich na tyle dużo, że rządy nauczyły się rozpoznawać zasadnicze zagrożenia dla stabilności sektora. W ten sposób powstały liczne regulacje działalności banków, utworzono także specjalne agencje nadzorcze oraz mechanizmy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji bankowych. Nie ma jednak perfekcyjnego i zamkniętego systemu, dlatego kryzysy w sektorze nadal będą się zdarzać.

## 2. Integracja bankowa

Rola banków w gospodarce zaczęła nabierać szczególnego znaczenia wraz z umiędzynarodowieniem ich działalności. Taki proces miał miejsce na poziomie globalnym dzięki liberalizacji przepływów kapitałowych, a w Unii Europejskiej postępował od lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy rosło tempo tworzenia wspólnego rynku dóbr, usług, osób i kapitału oraz budowania unii walutowej. Umiędzynarodowienie banków zmieniło perspektywę ich rozwoju na kontynencie, ponieważ wniosło na agendę integracyjną kwestię utworzenia jednolitego rynku bankowego.

<sup>2</sup> J. Gobat, *What Is a Bank?*, „Finance and Development”, marzec 2012, vol. 49, nr 1, International Monetary Fund, imf.org.

<sup>3</sup> A. Admati, M. Hellwig, *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press, Princeton 2013.

Z jednej strony taki krok mógł być potężnym impulsem do zwiększenia konkurencyjności europejskiego sektora. Wyzwoliłby obniżkę kosztów, innowacje w produktach finansowych, bogatszą ofertę usług bankowych, a ostatecznie także falę fuzji w branży. Dzięki jednolitemu rynkowi bankowemu powstałyby większe podmioty, które mogłyby korzystać z efektów skali i byłyby zdolne do rzucenia wyzwania na poziomie globalnym konkurentom z USA, Japonii czy Chin. Osiągnięcie tych celów wymagało jednak sformułowania uniwersalnych reguł i utworzenia mechanizmów ich egzekwowania.

Kwestia integracji bankowej oznaczała również problem zarządzania potencjalnie wyższym ryzykiem. Transgraniczne powiązania sprawiają, że lokalne krachy łatwo mogą przenosić się na inne rynki. Było to szczególnie istotne dla strefy euro, dla której wyjątkowe zagrożenie stanowią tzw. kryzysy asymetryczne, czyli te występujące tylko w części unii. Zmagania z nimi prowadzą do poważnych dylematów dotyczących wspólnej reakcji w zakresie polityki gospodarczej. Przykładowo w sytuacji załamania podniesienie stóp procentowych przez bank centralny pomogłoby niektórym regionom, ale uderzyłoby w inne. Zgodnie z teorią optymalnego obszaru walutowego (Optimum Currency Area, OCA)<sup>4</sup> najlepszym remedium na ten problem byłoby daleko idące ujednoczenie strukturalne i polityczne, tak by ryzyko asymetrii zniwelować. W przypadku banków nie było jednak o tym mowy. Gdy pod koniec lat dziewięćdziesiątych wprowadzano wspólną walutę, europejskie rynki bankowe różniły się między sobą poziomem koncentracji i umiędzynarodowienia, portfolio klientów, regulacjami, zakresem kontroli państwa, wreszcie – kulturą i tradycją bankowości.

Z punktu widzenia spójności unii walutowej kilka spraw nabierało w tym kontekście szczególnego znaczenia. Wśród nich była m.in. kwestia ulgowego – często ze względów politycznych – traktowania przez narodowe instytucje nadzorcze nieprawidłowości w zarządzaniu bankami i ignorowanie nadmiernego poziomu tzw. złych kredytów (*non-performing loans*, NPL) w bilansach. W dłuższym okresie takie praktyki zwiększały prawdopodobieństwo kryzysu.

Problemy powodowało także kupowanie przez banki dużych pakietów obligacji rządowych (*sovereign-bank nexus*)<sup>5</sup>. Zwłaszcza w przypadku nabywania papierów „własnego” kraju (*home bias*)<sup>6</sup> pojawiała się toksyczna zależność polegająca

<sup>4</sup> F.P. Mongelli, „New” Views on the Optimum Currency Area Theory: What Is EMU Telling Us?, „ECB Working Paper”, kwiecień 2002, nr 138, ecb.europa.eu.

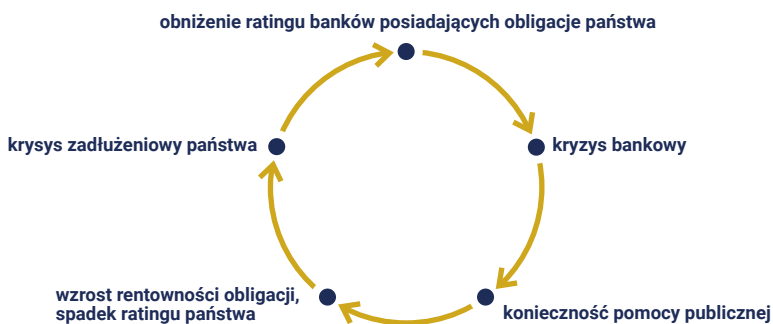
<sup>5</sup> G.B. Wolff, *Are banks affected by their holdings of government debt?*, „Bruegel Working Paper”, marzec 2012, nr 7, bruegel.org.

<sup>6</sup> S. Langfield, M. Pagano, *Bank bias in Europe: effects on systemic risk and growth*, „ECB Working Paper”, maj 2015, nr 1797, ecb.europa.eu.

na tym, że w razie kłopotów finansowych państwa spadał też rating instytucji bankowych, a tym samym rosło ryzyko ich niewypłacalności. To powiązanie działało również w drugą stronę: banki w obliczu trudności finansowych wyprzedawały aktywa, w tym obligacje rządowe, co przy dużej skali operacji mogło doprowadzić do spadku ich rentowności, wzrostu presji na finanse publiczne, a w skrajnym przypadku – do kryzysu fiskalnego (zob. wykres 1).

Trzecim wyzwaniem była powszechna praktyka ratowania przez rządy banków znajdujących się w kłopotach finansowych, czyli tzw. *bail-out*. Generowała ona oczywistą pokusę nadużycia (*moral hazard*), czyli zachętę do wyboru przez zarządy instytucji kredytowych ryzykowniejszych strategii działania ze względu na wysokie prawdopodobieństwo, że ewentualne straty zostaną zrekompensovane przez państwo<sup>7</sup>. Pomoc z budżetu dla sektora – zwłaszcza dla dużych banków – mogła stanowić istotne obciążenie dla finansów publicznych, a tym samym zwiększać ryzyko rozziewu w wycenie rentowności obligacji rządowych w ramach strefy euro i pojawienia się asymetrycznego kryzysu fiskalnego<sup>8</sup>. Integracja bankowa oznaczała uruchomienie procesów prowadzących do powstawania wielkich instytucji finansowych, „zbyt dużych, by upaść” (*too big to fail*), co jedynie zaostrzało dylematy związane z pomocą publiczną.

### Wykres 1. Mechanizm zależności między bankami i państwami



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie J. Breckenfelder, B. Schwaab, *The bank-sovereign nexus across borders*, Third BIS Research Network Meeting, 2.10.2015, s. 3, bis.org.

Odpowiedzią na powyższe wyzwania – konkurencyjności i stabilności – miała być unia bankowa. Za tym terminem – dziś powszechnie używanym – nie kryje się żadna formalna instytucja. To raczej hasło, ukute przez Maartena Verweya,

<sup>7</sup> F. Allen et al., *Moral Hazard and Government Guarantees in the Banking Industry*, „Journal of Financial Regulation” 2015, vol. 1, s. 30–50.

<sup>8</sup> V. Acharya, I. Drechsler, P. Schnabl, *A Pyrrhic Victory? Bank Bailouts and Sovereign*, „The Journal of Finance”, grudzień 2014, vol. 69, nr 6, s. 2689–2739.

urzędnika Komisji Europejskiej, które stopniowo przedzierało się do wspólnotowego żargonu<sup>9</sup>. Po pewnym czasie wykształcił się konsensus, że unia bankowa opiera się trzech filarach: (1) wspólnym nadzorze nad przestrzeganiem przez banki jednolitej regulacji, dysponującym odpowiednimi środkami egzekucji; (2) wspólnym mechanizmie decydowania, co robić z bankami znajdującymi się w kryzysie, w szczególności rozstrzygania o przymusowej restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji; (3) wspólnym ubezpieczeniu depozytów bankowych, które miało zapobiec panicznemu wycofywaniu wkładów przez klientów (*bank run*), a tym samym rozlewaniu się kryzysów bankowych (zob. wykres 2).

**Wykres 2.** Trzy filary unii bankowej



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie *Jahresgutachten 2022/23. Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, grudzień 2022, s. 195, sachverstaendigenrat-wirtschaft.de.

Zgoda co do trzech filarów wcale nie oznaczała jednej wizji integracji. Różnice w podejściach do niej sprowadzały się do trzech kluczowych kwestii: zasięgu podmiotowego integracji, zarządzania nią oraz granic solidarności finansowej.

Po pierwsze, niezbędna była odpowiedź na pytanie o to, czy unia bankowa ma obejmować bezpośrednio wszystkie banki na integrowanym obszarze. Opcja minimalna zakładała, że wspólne instytucje powinny odnosić się do największych, systemowo ważnych banków, których ewentualne problemy miałyby rzeczywiste znaczenie transgraniczne. W tym modelu mniejsze instytucje kredytowe pozostałyby pod kontrolą narodową i nadal korzystałyby ze specyficznych przywilejów regulacyjnych, które odzwierciedlają ich szczególne funkcje w gospodarkach lokalnych i regionalnych. Takie rozwiązanie miałoby także tę zaletę, że sprzyjałoby konkurencji regulacyjnej między państwami i ograniczałoby koszty nadzoru. Istniało jednak również wiele argumentów za podejściem ambitniejszym, zakładającym jednolity system integracyjny dla wszystkich banków. Zapobiegałby on fragmentacji wspólnej przestrzeni i przyspieszyłby budowanie jednolitego rynku usług finansowych. Wspólne

<sup>9</sup> N. Véron, I. Schnabel, *Completing Europe's Banking Union means breaking the bank-sovereign vicious circle*, VoxEU, 16.05.2018, cepr.org/voxeu.



standardy wypracowane w ramach takiego modelu zwiększyłyby też poziom stabilności i bezpieczeństwa.

Po drugie, kontrowersje budził sposób zarządzania (*governance*). Spierano się o to, czy lepszym rozwiązaniem będzie oparcie systemu na klarownych regulacjach na poziomie wspólnotowym i „technicznych” organach egzekwujących ich przestrzeganie, czy jednak tak trudna materia jak unia bankowa potrzebuje instytucji politycznych, mających spory margines uznaniowego decydowania. Pierwsze podejście jest tożsame z ideą tworzenia ram dla wolnego rynku, drugie otwiera przestrzeń dla interwencjonizmu.

Po trzecie, ważnym kryterium dzielącym państwa członkowskie w toku powstawania integracji bankowej był stosunek do solidarności finansowej. W tym sporze – mającym długą tradycję w UE – zwolennicy pierwszego z rozwiązań opowiadają się za tworzeniem wspólnych funduszy fiskalnych o dużym potencjale transferowym. W przypadku unii bankowej miałyby one służyć ratowaniu banków w kryzysie – bez względu na kraj pochodzenia. Alternatywna wizja stawia na zdecentralizowany system odpowiedzialności finansowej, w którym wspólne fundusze mają marginalne znaczenie: za błędy ma płacić sam bank, sektor bankowy, a ostatecznie państwo, w którym działa instytucja potrzebująca pomocy.

### 3. Rozwój integracji

Powściągliwość państw członkowskich Wspólnot Europejskich (a później UE) wobec rezygnowania z kontroli nad własnymi sektorami bankowymi na rzecz instytucji ponadnarodowych była zrozumiała – chodziło o wyjątkową pulę ekonomicznej władzy. W przypadku Europy stawkę podbijał fakt, że banki tradycyjnie odgrywały dużą większą rolę w finansowaniu gospodarki niż np. w Stanach Zjednoczonych, które dysponują alternatywą w postaci silnego rynku akcji. Aktywa europejskich instytucji bankowych w 2013 r. sięgały 334% PKB, podczas gdy w USA „jedynie” 115% PKB<sup>10</sup>. Dlatego granice wspólnego działania długo wyznaczały przede wszystkim wymiana doświadczeń, koordynacja oraz tworzenie wspólnych standardów, w czym kluczową rolę odgrywało gremium międzynarodowe – tzw. Komitet Bazylejski, który powstał jeszcze w latach siedemdziesiątych jako odpowiedź na rosnące ryzyko transgranicznych kryzysów (zob. *Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego*).

<sup>10</sup> S. Langfield, M. Pagano, *Bank bias in Europe...*, op. cit., s. 3.

Takiego stanu rzeczy nie zmieniły decyzje Wspólnot Europejskich o budowie wspólnego rynku oraz unii walutowej – kwestii ujednoczenia polityki wobec banków w ramach struktury integracyjnej wciąż nie podejmowano. Jedynym osiągnięciem było zainicjowanie w 2001 r., już pod dachem UE, tzw. procesu Lamfalussy’ego<sup>11</sup> – monitoringu rozwiązań nadzorczych stosowanych w państwach członkowskich i ich ewaluacji.

### **Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego**

W reakcji na międzynarodowe reperkusje upadku niemieckiego Bankhaus Herstatt w 1974 r. przedstawiciele dziesięciu banków centralnych powołały wspólne gremium ds. regulacji bankowej i praktyk nadzorczych. Z czasem przyjęło ono nazwę Bazylejskiego Komitetu ds. Nadzoru Bankowego (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) z siedzibą w Banku Rozrachunków Międzynarodowych w Bazylei. Obecnie liczy on 45 członków z 28 krajów.

Zalecenia BCBS są znane pod nazwami Bazylea I, II, III. Mimo formalnie dobrowolnego charakteru implementowano je do ustawodawstw krajowych i przepisów unijnych. Pierwszy pakiet został opublikowany pod koniec lat osiemdziesiątych i dotyczył minimalnych wymogów kapitałowych. Były one uzupełniane i rozszerzane w latach dziewięćdziesiątych. Zmiany strukturalne w sektorze bankowym i nowe ryzyka doprowadziły w 2004 r. do uzgodnienia kolejnego pakietu standardów – Bazylei II. Uporządkowano w nim wymogi kapitałowe, dzieląc je na filary, oraz wprowadzono nowe metody oceny nadzorczej. W zderzeniu z kryzysem finansowym z 2008 r. powyższe zasady okazały się niewystarczające, dlatego rok później przystąpiono do wypracowywania reform, które doprowadziły do Bazylei III – pakietu reguł bezpieczeństwa dla banków, obecnie wdrażanego w systemach regulacyjnych.

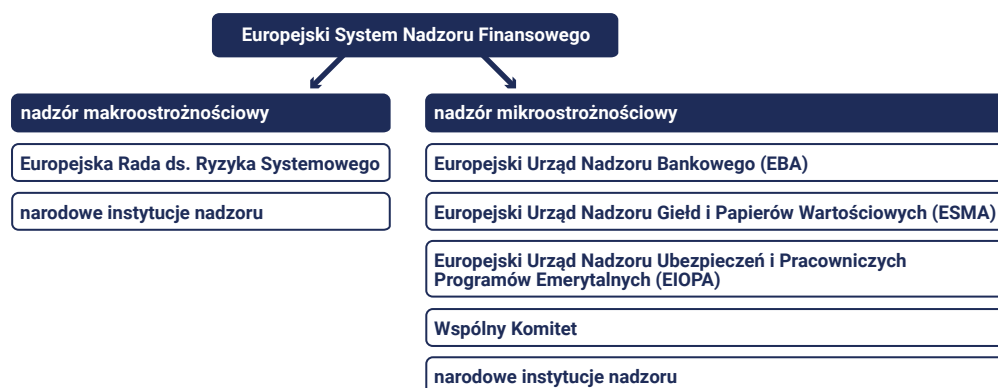
**Źródło:** [Bank for International Settlements, bis.org](http://Bank for International Settlements, bis.org).

Wraz z wprowadzeniem euro pula argumentów przemawiających za integracją bankową rosła, ale przełomem okazał się dopiero kryzys finansowy lat 2007–2009. Skłonił on Komisję Europejską do powołania grupy eksperckiej pod przewodnictwem Jacques’a de Larosière’a, byłego prezesa banku centralnego

<sup>11</sup> D. Alford, *The Lamfalussy Process and EU Bank Regulation: Another Step on the Road to Pan-European Regulation*, „Annual Review of Banking and Financial Law” 2006, vol. 25, s. 389, bu.edu/rbfl.

Francji. Na podstawie jej zaleceń przedstawionych w lutym 2009 r.<sup>12</sup> powołano Europejski System Nadzoru Finansowego (European System of Financial Supervision, ESFS) – sieć instytucji nadzoru, w której skład wchodził także nowo utworzony Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority, EBA) mający za zadanie określać jednolite standardy regulacyjne i oceniać kondycję banków (zob. wykres 3). Gdyby sytuacja gospodarcza ustabilizowała się, rozwój integracji zapewne zatrzymałby się na tym etapie. W 2010 r. sytuacja jednak wyraźnie się pogorszyła, co później nazwano kryzysem strefy euro. Zmusił on państwa członkowskie do pochylenia się nad dalszymi krokami integracyjnymi. Na forum unijnym zaczęto mówić o „pełnej” unii bankowej z nadzorem, mechanizmem zarządzania kryzysami i ubezpieczeniem depozytów.

**Wykres 3.** Struktura Europejskiego Systemu Nadzoru Finansowego



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie *Review of the New European System of Financial Supervision (ESFS)*, European Parliament, 2013, s. 11, [europarl.europa.eu](http://europarl.europa.eu).

W czerwcu 2012 r. na szczycie Rady Europejskiej oficjalnie zatwierdzono sam cel<sup>13</sup> – postępującą integrację bankową, ale do konsensusu w sprawie jej formuły było bardzo daleko. Rządy państw członkowskich nie były zgodne w kwestii, czy uwspólnotowanie polityki wobec banków będzie wymagało noweli traktatowej, czy dokona się ono w ramach istniejących regulacji. Spierano się też o to, czy integracją należy objąć wszystkie banki, czy tylko te o transgranicznym znaczeniu. Nie było zgody także odnośnie do tego, w jakim zakresie zarządzanie filarami unii bankowej powinno zostać przekazane instytucjom ponadnarodowym. Ogromne kontrowersje w trakcie negocjacji budziły

<sup>12</sup> J. de Larosière, *The High-Level Group on Financial Supervision in the EU*, European Commission, 25.02.2009, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu).

<sup>13</sup> *Euro Area Summit Statement – 29 June 2012* [w:] *Banking Union. Relevant European Council conclusions*, Council of the European Union, [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu).

ponadto pytania, czy banki powinny w pełni odpowiadać za swoje problemy oraz czy unia powinna dysponować własnym funduszem ratunkowym – na tyle dużym, by w razie kryzysu bankowego podjąć interwencję bez konieczności angażowania finansów poszczególnych państw.

Pierwszym rezultatem uzgodnień w Unii Europejskiej było powstanie jednolitego mechanizmu nadzorczego (Single Supervision Mechanism, SSM). Odpowiednie regulacje weszły w życie jesienią 2014 r. Rok później sformułowano jednolity mechanizm przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM), w ramach którego przewidziano utworzenie organu decyzyjnego i funduszu. Zaczął on funkcjonować od początku 2016 r. Nie powstała natomiast – mimo opublikowania w 2015 r. pierwszych propozycji jej kształtu – wspólna instytucja odpowiedzialna za ubezpieczenie depozytów. Ten obszar, choć koordynowany na poziomie unijnym, pozostał w sferze odpowiedzialności państw członkowskich.

## II. NIEMCY WOBEC INTEGRACJI BANKOWEJ

Wśród państw członkowskich UE Niemcy były najważniejszym graczem w procesie tworzenia unii bankowej po 2010 r. Wynikało to po części z rozmiaru ich gospodarki, która odpowiadała za jedną czwartą PKB strefy euro i której preferencje trudno byłoby pominąć przy pogłębieniu integracji. Duże znaczenie miała też silna pozycja finansowa zbudowana na nadwyżkach eksportowych i roli pożyczkodawcy w gospodarce międzynarodowej – istotna zwłaszcza w okresach kryzysów. Do tej listy należy dodać również autorytet polityczny w kwestiach finansowych<sup>14</sup>. W Europie wciąż pamiętano naznaczone dominacją niemieckiej marki oraz Bundesbanku czasy sprzed euro, a także stosunkowo bezproblemowe przejście przez pierwszą fazę kryzysu gospodarczego lat 2008–2009. Trudno było sobie zatem wyobrazić, by RFN odegrała jedynie pośrednią rolę w budowaniu kolejnej instytucji integracyjnej – zwłaszcza tak ważnej dla gospodarki.

### 1. Uwarunkowania

Podejście Niemiec do integracji bankowej zostało ukształtowane przez kilka współzależnych czynników. Po pierwsze, duże znaczenie miało silne zakorzenienie poglądów ordoliberalnych<sup>15</sup>, prorynkowych – mniejsze w świecie akademickim, a o wiele większe w administracji. Wyrastało z nich przekonanie o przewadze alokacji rynkowej oraz o tym, że interwencja rządowa w działanie rynków powinna być ograniczona i skupiać się na ochronie wolnej konkurencji. W kontekście integracji bankowej oznaczało to także, że upadające instytucje kredytowe nie powinny być ratowane ze środków publicznych – ani narodowych, ani tym bardziej europejskich – ponieważ jest to nieefektywne. Sens tego stanowiska wykraczał jednak poza doktrynę *Ordnungspolitik* (polityki porządku gospodarczego) i wynikał z interesów państwa. Chodziło o ochronę niemieckiego podatnika i własnego budżetu przed ewentualnymi skutkami ratowania banków z peryferii strefy euro.

Drugi ważny czynnik wpływający na niemieckie podejście to doświadczenie federalizmu<sup>16</sup>. W jego optyce wspólne instytucje mają przede wszystkim chronić system ekonomiczny przed pokusą nadużyć ze strony władz lokalnych,

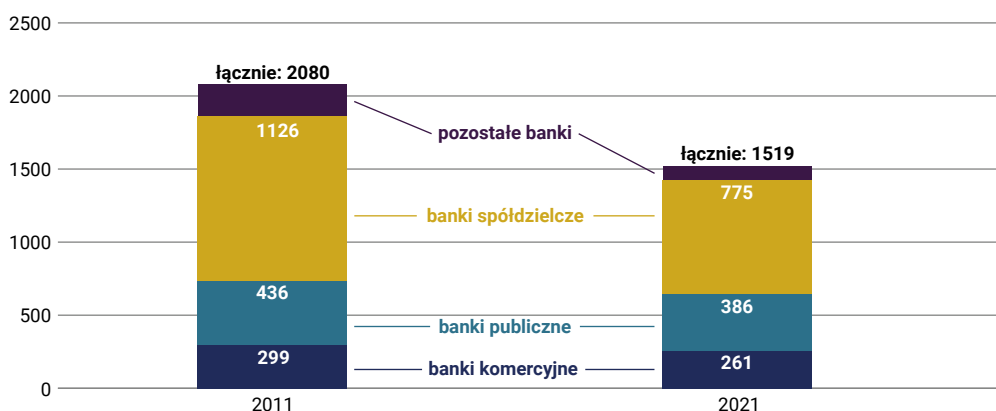
<sup>14</sup> M. Brunnermeier, J.-P. Landau, H. James, *The Euro and the Battle of Ideas*, Princeton University Press, Princeton 2016.

<sup>15</sup> W. Bonefeld, *Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism*, „New Political Economy” 2012, nr 5, s. 633–656.

<sup>16</sup> A.B. Gunlicks, *The Länder and German Federalism*, Manchester University Press, Manchester and New York 2003.

które mogłyby próbować przerzucić koszty swoich błędów gospodarczych na wspólnotę. Niemcy uważały, że współzystencja w ramach federacji lub zbliżonego mechanizmu wymaga istnienia nadrzędnych reguł budżetowych, blokujących nadmierne zadłużanie się regionów. Federalizm wiąże się również z uznaną w RFN ideą pomocniczości (subsydiarności), która zakłada tworzenie puli wspólnych kompetencji tylko wtedy, gdy przemawiają za tym argumenty efektywnościowe. W innych przypadkach władza powinna mieć charakter zdecentralizowany, dzięki czemu minimalizuje się asymetrie informacyjne oraz znany w teorii ekonomii problem agencji<sup>17</sup>.

**Wykres 4.** Liczba banków w Niemczech, w tym komercyjnych, publicznych i spółdzielczych, w roku 2011 i 2021



**Źródło:** Deutsche Bundesbank, Bankenstatistiken (2015–2022).

Po trzecie, choć Niemcy generalnie popierały dążenia do przewyciężenia fragmentacji wspólnego rynku i do poprawy konkurencyjności europejskiego sektora bankowego, to jednak musiały uwzględniać interesy własnego – dość specyficznego<sup>18</sup>. Jego najważniejszą cechą systemową jest podział na trzy grupy banków: komercyjne, publiczne oraz spółdzielcze. W tradycyjnym porządku reńskiego kapitalizmu te pierwsze obsługiwały duży biznes i jego ekspansję międzynarodową, drugie finansowały politykę przemysłową na szczeblu landów i gmin oraz firmy w danym regionie, a trzecie zajmowały się obsługą lokalnych przedsiębiorstw i wspólnot. Każda z tych grup miała własne zrzeszenia, mechanizmy asekuracji na wypadek kryzysów oraz wspólne instytucje rozliczeniowe. Kolejną cechą systemową jest wyjątkowe znaczenie banków

<sup>17</sup> S. Linder, N.J. Foss, *Agency Theory* [w:] J.D. Wright (red.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier, Oxford 2015, s. 344–350.

<sup>18</sup> J. Krahnem, R. Schmidt, *The German Financial System*, Oxford University Press, Oxford 2004.

spółdzielczych i publicznych. Według danych Bundesbanku w 2011 r. zarejestrowanych było 1126 instytucji spółdzielczych i 436 publicznych, wśród których funkcjonowały zarówno małe banki gminne i okręgowe, jak i wielkie Landesbanken działające na poziomie landów. Sektor banków publicznych odgrywał ważną rolę we wspieraniu lokalnej polityki przemysłowej i inwestycyjnej, a korzystał przy tym ze wsparcia publicznego i zatrudniał przedstawicieli miejscowych władz w radach nadzorczych. Wpływ partii politycznych na obsadę istotnych stanowisk w bankach był faktem i jednocześnie budził spore wątpliwości co do jakości wewnętrznych organów kontrolnych<sup>19</sup>. Warto jednak podkreślić, że sektory spółdzielczy i publiczny doświadczyły w ostatnich dekadach wielu zmian – przede wszystkim przeszły proces konsolidacji, który był wymuszony niską rentownością, presją konkurencji, a także narastającymi restrykcjami w zakresie pomocy publicznej. Choć liczba banków spadała (zob. wykres 4), to zachowały one swoje wpływy i ważną pozycję w gospodarkach lokalnych. Zabieganie o jej utrzymanie stało się jednym z kluczowych punktów w negocjacjach dotyczących integracji sektora bankowego.

## 2. Priorytety integracji bankowej

Impet kryzysów finansowego i gospodarczego, które rozpoczęły się w Europie w 2008 r., w decydujący sposób wpłynął na niemieckie oczekiwania względem kluczowych instytucji gospodarczych w UE. W najważniejszej sferze fiskalnej Berlin domagał się zaostrzenia reguł dotyczących zadłużania się i wprowadzenia praktyki tzw. *austerity*, czyli oszczędności w finansach publicznych. Wizja integracji bankowej była logicznie powiązana z tym nurtem myślenia. Skupiano się w niej na takich problemach jak: bezpieczeństwo sektora, reguły ostrożnościowe, przywrócenie stabilności oraz wypracowanie zasad wskazujących, kto ma ponosić koszty ratowania upadających instytucji. Od wspólnej polityki bankowej Niemcy oczekiwały więc w pierwszej kolejności większej odporności na kryzysy, nieco mniej wyraźnie artykułowały zaś potrzebę utworzenia jednolitego, konkurencyjnego rynku bankowego w UE.

Najpoważniejszy dylemat pojawiał się w kwestii **zasięgu integracji**. Wizja jednolitej przestrzeni regulacyjnej wiązała się z koniecznością stworzenia odpowiednich mechanizmów kontroli nad wszystkimi bankami. Skala potencjalnych kosztów politycznych i organizacyjnych tego przedsięwzięcia – choćby ze względu na konieczność rewizji traktatów UE – sugerowała raczej ograniczenie

<sup>19</sup> A. Kunz, *CDU und CSU haben großen Einfluss auf die Sparkassen, Parteien haben großen Einfluss auf die Sparkassen*, Die Welt, 17.06.2018, welt.de.

stawki i koncentrację unii bankowej tylko na wielkich bankach mających znaczenie systemowe i stanowiących faktyczne ryzyko dla stabilności całej strefy euro. W tym kierunku popychał Niemcy również kształt ich sektora bankowego. Pozostawienie mniejszych instytucji kredytowych pod pieczę władz narodowych gwarantowało ochronę interesów własnych banków spółdzielczych i publicznych. Integracja mogłaby spowodować naruszenie ich samorządów, wewnętrznych instytucji zapewniających ochronę depozytów, a wreszcie – zrodzić ryzyko dalszego osłabienia roli tych banków w gospodarce.

W **obszarze zarządzania** Niemcy opowiadały się za ustanowieniem klarownych reguł działania dla sektora bankowego, których egzekwowaniem powinny się zająć wspólne instytucje eksperckie – maksymalnie odpolitycznione, wolne od nacisku lobby prywatnych i rządów państw członkowskich. Berlin niechętnie podchodził do tworzenia ponadnarodowych instytucji o dużych kompetencjach politycznych, szerokim spektrum uprawnień i sporym marginesie uznaniowości w podejmowaniu decyzji. Zdaniem Berlina jeśli opcja „porządku opartego na regułach” (*regelbasierte Ordnung*) byłaby poza zasięgiem, integrację powinno się oprzeć na równowadze między ośrodkami władzy – ponadnarodowymi i narodowymi. Oznaczałoby to utrzymanie znacznego wpływu państw członkowskich, a w istocie tworzenie systemu z licznymi punktami wetowania.

W trzeciej sferze – **solidarności finansowej** – Niemcy forsowały zasadę indywidualnej odpowiedzialności. Polegała ona przede wszystkim na tym, że banki muszą spełniać rygorystyczne standardy bezpieczeństwa finansowego oraz ponosić koszty swoich błędów, czyli dysponować odpowiednimi zasobami rezerwowymi na wypadek kłopotów i potrzeby absorbowania strat. Dzięki posiadaniu wystarczających rezerw zarządzanie kryzysowe miało się opierać na *bail-in*, a nie na poszukiwaniu wsparcia ze strony państw (dokładniej podatników), czyli praktyce *bail-out*. Niemcy niechętnie odnosili się do wspólnotowych form zabezpieczenia unii bankowej – czy to przez narzędzia fiskalne na wypadek problemów banków, czy przez jednolite europejskie ubezpieczenie depozytów. Każde z tych rozwiązań kryło bowiem ryzyko „unii transferowej” – obciążania niemieckiego podatnika kosztami pomocy dla innych państw. Według Berlina ponadnarodowe mechanizmy wsparcia powinny być budowane na zasadzie ubezpieczenia, czyli tworzenia ze składek banków puli finansowych na ewentualność kryzysów.



### **III. JEDNOLITY MECHANIZM NADZORCZY - PIERWSZY FILAR UNII BANKOWEJ**

Bezpośrednim impulsem do podjęcia przygotowań do powstania wspólnego nadzoru były kłopoty europejskich banków w 2012 r. – zwłaszcza trudna sytuacja w Hiszpanii. Z licznych apeli o pomoc dla sektora, krytyki lekkomyślnej polityki narodowych instytucji nadzorczych oraz wezwań do ograniczenia złych długów i nadmiernej koncentracji obligacji rządowych w bilansach stopniowo zaczął się wyłaniać wspólny plan. Jego zarys przedstawiła 12 czerwca 2012 r. Rada Europejska, która zapowiedziała utworzenie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (SSM) i podjęcie działań na rzecz zmniejszenia poziomu ryzyka w bankach. Protagonistom wspólnego ich ratowania obiecano, że w tym celu możliwe będzie skorzystanie ze środków tworzonego właśnie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism, ESM) – pozarządowego funduszu przeznaczanego do wspierania znajdujących się w kryzysie państw strefy euro.

#### **1. Dylematy**

Polityczny konsensus w kwestii kierunku integracji nie rozwiewał jednak wątpliwości co do szczegółowych rozstrzygnięć. Po pierwsze, zastanawiano się, gdzie ulokować wspólny nadzór. Najlepszym rozwiązaniem wydawało się utworzenie nowej instytucji, ale wymagałoby to zmian traktatowych – na co nie było ani czasu, ani woli politycznej. Alternatywna opcja polegałaby na umieszczeniu go w niedawno utworzonym Urzędzie Europejskiego Nadzoru Bankowego (EBA), lecz dyskwalifikował go czynnik polityczny – siedziba w Londynie, poza strefą euro. Coraz więcej zwolenników zyskiwał więc pomysł, by nadzór ulokować w Europejskim Banku Centralnym (EBC). Przemawiały za tym jego zasoby eksperckie i organizacyjne, a także prawnie zagwarantowana niezależność tej instytucji od władz narodowych. Problematyczny był jednak potencjalny konflikt między celami nadzoru i polityki pieniężnej. Przykładowo wydawanie bankom zaleceń naprawczych, które skutkowałyby masową wyprzedazą przez nie obligacji rządowych, mogłoby wpłynąć na warunki istotne dla podejmowania decyzji monetarnych. Pojawiały się wątpliwości, czy w takiej sytuacji EBC nie będzie preferował miękkiego podejścia do kontroli banków.

Drugi dylemat dotyczył tego, które banki mają być objęte ponadnarodowym nadzorem. Za opcją maksymalną – włączeniem wszystkich instytucji na terytorium UE – przemawiały dążenie do jednolitych standardów oraz chęć ukrócenia

pobłażliwości narodowych instytucji wobec „własnych” banków. Alternatywne rozwiązanie polegałoby na koncentracji europejskiego nadzoru wyłącznie na dużych bankach transgranicznych, których problemy rzeczywiście mogły zachwiać całą strefą euro. Zasadniczym argumentem była w tym przypadku efektywność – podporządkowanie wszystkich banków bezpośredniej kontroli wspólnotowej oznaczałoby konieczność utworzenia biurokratycznego giganta, który w praktyce i tak musiałby tworzyć lokalne, krajowe delegatury.

## 2. Zasady SSM

Kompromis zapisany w rozporządzeniu Rady z 2013 r. (nr 1024/2013) zakładał, że wspólny nadzór – ulokowany w EBC – miał objąć największe banki, posiadające aktywa o wartości co najmniej 30 mld euro, oraz te, które były ważne dla gospodarki kraju ich pochodzenia (o aktywach przekraczających równowartość 20% PKB, wartości co najmniej 5 mld euro lub należące do trzech największych instytucji w danym państwie). W branżowym żargonie nazwano je „SI”, czyli „znaczącymi instytucjami” (*significant institutions*).

W zakresie kompetencji EBC znalazły się również „mniej znaczące instytucje” – „LSI” (*less significant institutions*), których aktywa lub pasywa mają charakter transgraniczny (udział co najmniej 20%), oraz te objęte pomocą finansową ze strony europejskich narzędzi antykryzysowych. Pozostałe banki kategorii LSI miały nadal podlegać narodowym instytucjom, choć już w ramach wspólnych reguł. Założono ponadto ich pełną współpracę z EBC (rozporządzenie UE nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego), który mógł zdecydować o objęciu konkretnego banku bezpośrednim nadzorem. W zakres kompetencji jednolitego nadzoru<sup>20</sup> wchodzi: udzielanie licencji na prowadzenie działalności bankowej, określanie wymogów kapitałowych, płynnościowych i ekspozycji na NPL, przeprowadzanie okresowych stress testów banków (tzw. SREP, standardowa procedura nadzoru), wydawanie zgody na fuzje, a także nakładanie sankcji na banki naruszające reguły. Organem formalnie podejmującym decyzje została Rada Prezesów EBC (Governing Council), główne gremium banku. Aby usprawnić proces i przy okazji instytucjonalnie oddzielić nadzór od innych sfer działania, powołano jednak dodatkowo Radę ds. Nadzoru (Supervisory Board, SB), składającą się z przewodniczącego (wybieranego na pięcioletnią kadencję), wiceprzewodniczącego, czterech członków z EBC oraz dziewiętnastu przedstawicieli instytucji nadzoru z państw członkowskich. SB przygotowuje

<sup>20</sup> *SSM Supervisory Manual. European banking supervision: functioning of the SSM and supervisory approach*, European Central Bank, Banking Supervision, marzec 2018, [bankingsupervision.europa.eu](http://bankingsupervision.europa.eu).

projekty decyzji, a następnie wnosi je do Rady Prezesów EBC. Jeśli nie budzą one sprzeciwu – wchodzi w życie, natomiast w razie sporu kompromis ma być osiągnięty w ramach specjalnego panelu mediacyjnego z przedstawicielami państw członkowskich z obydwu gremiów.

Wymogi kapitałowe wobec banków	Podstawowe wskaźniki kapitału zaliczane do wymogów nadzoru (według pakietu reguł Bazylea III)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimalny wymóg kapitałowy, tzw. wymóg w ramach filaru I               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Współczynnik kapitału jest obliczany jako procent aktywów ważonych ryzykiem. Wysoki poziom ryzyka oznacza, że bank musi odłożyć więcej kapitału.</li> </ul> </li> <li>• Dodatkowy wymóg kapitałowy, tzw. wymóg w ramach filaru II               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Określa się go na podstawie oceny ryzyka konkretnego banku w ramach procesu przeglądu i oceny nadzorczej (Supervisory Review and Evaluation Process, SREP). Jeśli wymóg w ramach filaru I okaże się niewystarczający, nadzór nakazuje odłożenie dodatkowego kapitału.</li> </ul> </li> <li>• Wymogi dotyczące buforów               <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Dodatkowe pule kapitału, które odzwierciedlają ryzyko systemowe, ryzyko związane z cyklem koniunkturalnym itd.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Współczynnik kapitału podstawowego Tier 1 (Common Equity Tier 1, CET1): szczególnie istotny dla nadzoru, obejmuje kapitał najwyższej jakości, łatwy do wykorzystania w celu pokrycia strat, np. akcje i zatrzymane zyski. Współczynnik wynosi min. 4,5%.</li> <li>• Kapitał podstawowy dodatkowy Tier 1 (Additional Tier 1, AT1): duża płynność, możliwość transformacji do CET1. Minimalna wartość współczynnika wraz z CET1 wynosi 6%.</li> <li>• Kapitał uzupełniający Tier 2 (T2): utrzymywany w celu ochrony wierzycieli w razie niewypłacalności banku.</li> <li>• Łączny współczynnik kapitałowy dla CET1, AT1, T2 wynosi 8%.</li> </ul>
<p><b>Źródło:</b> Europejski Bank Centralny – Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, Deutsche Bundesbank.</p>	

Przed wprowadzeniem wspólnego nadzoru przeprowadzono gruntowny przegląd kondycji 130 dużych banków o łącznej sumie bilansowej 22 bln euro. Odbył się on w ramach tzw. całościowej oceny CA (*comprehensive assessment*), o wiele bardziej złożonej niż podobne testy dokonane wcześniej przez EBA oraz w ramach standardowej procedury SREP. Trwające od października 2013 r. badanie ujawniło problemy z wypełnieniem wymogów kapitałowych w co piątej instytucji, ale ostatecznie pozwoliło na uruchomienie SSM 14 listopada 2014 r.

Zadania nadzoru w kolejnych latach dotyczyły głównie monitorowania, czy banki utrzymują dostateczny poziom kapitału własnego, czyli środków, które w razie strat pozwalają na utrzymanie płynności i wypłacalności. Chodziło w szczególności o trzy grupy wymogów (zob. wyżej *Wymogi kapitałowe wobec banków*) – w ramach Filaru I, w ramach Filaru II oraz buforu kapitałowe. Zgodnie z regułami bazylejskimi kluczowe znaczenie miało utrzymywanie przynajmniej 8% aktywów banku ważonych ryzykiem. Reguły dostosowywano w związku z uchwalaniem nowych zasad przez Komitet Bazylejski i nowelizacją kluczowych dla tego obszaru aktów prawnych: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 (nazywanych często pakietem CRD/CRR).

### **3. Perspektywa Niemiec**

W debacie o kształcie nadzoru Berlin stopniowo porzucił pomysł utworzenia nowej instytucji ze względu na koszty organizacyjne i polityczne, przekonywał się natomiast do umieszczenia go w EBC, choć np. resort finansów nie krył obaw o jego niezależność. Ostatecznie Niemcy postawiły na rozwiązanie kompromisowe, w którym organ zajmujący się nadzorem (SB) miał być oddzielony firewallem od gremiów monetarnych, a ponadto w systemie pojawiły się mechanizmy wpływu organów z państw narodowych, zwłaszcza w postaci nowo powołanego gremium konsultacyjnego. Ten skomplikowany, daleki od ideału przejrzystości układ decyzyjny dawał jednak nadzieję na skuteczniejsze niż dotąd obniżanie ryzyka w dużych bankach.

Łatwiej o klarowne stanowisko było w kwestii zasięgu ponadnarodowego nadzoru, który – zdaniem Berlina – powinien obejmować banki transnarodowe. Zgadzało się to z postulatami sektora małych instytucji publicznych i spółdzielczych, generalnie krytycznych wobec zbyt daleko idących planów wspólnotowych. „Podzielony” nadzór miał również tę zaletę, że osłabiał argumenty za tworzeniem unijnych funduszy wsparcia dla „wszystkich” banków, których dotknęłyby problemy finansowe.

## IV. JEDNOLITY MECHANIZM PRZYMUSOWEJ RESTRUKTURYZACJI I UPORZĄDKOWANEJ LIKWIDACJI BANKÓW

Po ustanowieniu wspólnego nadzoru kolejnym krokiem ku integracji polityki sektora banków miało być określenie zasad działania wobec tych z nich, u których stwierdzono warunki zagrażające wypłacalności lub prowadzące wprost do bankructwa, oraz wskazanie, kto i w jaki sposób ma je ratować lub ponosić koszty ich upadłości.

Dotąd obowiązywała zasada, że każde państwo odpowiada za własne instytucje finansowe zgodnie z procedurami miejscowego prawa upadłościowego. Często oznaczała ona „wykupywanie” upadających banków przez rządy, czyli obciążający finanse publiczne *bail-out*. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Single Resolution Mechanism, SRM), o którym rozpoczęto dyskusję, miał służyć ograniczeniu takich praktyk do przypadków wyjątkowych. Zamiast *bail-out* miała zacząć dominować zasada *bail-in* polegająca na tym, że to same instytucje kredytowe mają dźwigać gros kosztów ich ratowania.

### 1. Dylematy

Tworzenie nowej instytucji w ramach mechanizmu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków wiązało się – podobnie jak w przypadku wypracowywania jednolitego nadzoru – z koniecznością rozstrzygnięcia kilku dylematów. Pierwszym było wyznaczenie granic między systemem wspólnotowym a systemami narodowymi. Zwolennicy opcji maksymalistycznej forsowali wizję silnego organu ponadnarodowego wyposażonego w szerokie kompetencje i wspólny fundusz ratunkowy. Takie rozwiązanie miało zapewnić ochronę przed naciskami narodowych lobby i przyspieszyć procedury. Z kwestią granic systemów wiązało się również pytanie, czy wspólnotowy mechanizm ma objąć wszystkie podmioty, czy raczej tylko SI. Spierano się ponadto o pryncypialność podejścia *bail-in* oraz o określenie przypadków pozwalających na wsparcie publiczne.

Pierwsze przymiarki Komisji Europejskiej, przedstawione w 2012 r. równoległe z projektem nadzoru, stawiły na daleko idące poszerzenie odpowiedzialności właścicieli i wierzycieli. Weryfikację tego podejścia przyniósł jednak kryzys finansowy na Cyprze w marcu 2013 r.: forsowanie *bail-in* wywołało niepokój na rynkach i ucieczkę kapitału<sup>21</sup>. Skorygowane w lipcu tego samego roku

<sup>21</sup> M.C. Klein, *How did Cypriots respond to the 2013 banking crisis?*, Financial Times, 20.03.2018, ft.com.

stanowisko Brukseli nieco inaczej rozkładało akcenty. Mimo niechęci wielu państw członkowskich do dzielenia się prerogatywami więcej miejsca poświęcono potrzebie utworzenia ponadnarodowych instytucji zarządzających kryzysami bankowymi. Ponadto, choć zasada *bail-in* i ochrona środków publicznych pozostały głównym drogowskazem, to pewna forma skoordynowanego wsparcia na poziomie UE wydawała się konieczna. Wśród największych sceptyków pójścia w tym kierunku były Niemcy, które podkreślały zalety pogłębionej koordynacji działań między instytucjami narodowymi, bez transferowania znaczących kompetencji do organów wspólnotowych. Berlin zwracał też uwagę, że każdy krok wykraczający poza tę metodę wymagać będzie kłopotliwej prawnie i politycznie zmiany traktatów.

Negocjacje trwały do końca marca 2014 r. Ostatecznie w sierpniu tego roku weszły w życie podstawy prawne SRM: unijna dyrektywa o przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD, 2014/59EU), a także rozporządzenie 806/2014 o zasadach funkcjonowania jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (Single Resolution Mechanism, SRM) oraz jednolitego funduszu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRF (Single Resolution Fund, SRF). Ich podstawą jest art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Ponadto zawarto odrębne porozumienie międzyrządowe w sprawie uwspólnotowienia składek narodowych wpłacanych do SRF.

## 2. Zasady SRM

Single Resolution Mechanism powstał jako mechanizm komplementarny wobec nadzoru SSM, odnosi się więc bezpośrednio do tych samych podmiotów – dużych banków o systemowym znaczeniu. O ich losie w razie problemów decyduje Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board, SRB) składająca się z mianowanego przez Radę UE na pięć lat przewodniczącego, jego zastępcy, czterech członków stałych oraz przedstawicieli narodowych instytucji do spraw restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W obradach mogą brać udział również przedstawiciele EBC, Komisji Europejskiej oraz EBA, choć bez prawa głosu.

Głównymi zadaniami SRB są ocena, zatwierdzanie oraz uruchamianie planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podlegających jej banków. Określenie szczegółowych procedur w tym obszarze było dużym wyzwaniem. Sytuacja, w której pojawia się ryzyko upadłości banku, z jednej strony wymaga podjęcia szybkich decyzji i wdrożenia wiarygodnego planu ratunkowego – zwłoka

może wywołać panikę na rynku, a kryzys jednej instytucji może przekształcić się w problem systemowy. Z drugiej strony należy uważać na błędy w ocenie merytorycznej i procedurze, ponieważ mogą one prowadzić do pozwów sądowych właścicieli i wierzycieli banków, a nawet do sporów politycznych z władzami narodowymi.

Inicjację procedury powierzono nadzorowi EBC. Jeśli stwierdza on, że dany bank „upada lub prawdopodobnie upadnie” (*fail or likely to fail, FOLF*), SRB analizuje, czy uruchomienie unijnych reguł przymusowej restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji leży w „interesie publicznym” – np. ze względu na zagrożenie dla całego systemu finansowego strefy euro. Jeśli okaże się, że nie, zamiast procedur SRM zastosowanie mają narodowe przepisy prawa upadłościowego, które dopuszczają – choć pod kontrolą Komisji Europejskiej – udzielenie wsparcia finansowego ze strony rządów. Jeżeli jednak analiza SRB potwierdza „interes publiczny”, ostatnia możliwość uchylenia się od procedury w ramach SRM to tzw. rekapitalizacja zabezpieczająca, którą może podjąć państwo – o ile bank utrzymuje płynność finansową, ale ma „jedynie” kłopoty z pozyskaniem kapitału pozwalającego spełnić wymogi ostrożnościowe określone przez nadzór. Władze narodowe mogą także pomóc bankowi na warunkach rynkowych, a więc z uwzględnieniem wynagrodzenia za pożyczony kapitał – musi to jednak zatwierdzić Komisja Europejska.

Jeśli powyżej opisana pomoc nie zostanie przez państwo udzielona, SRB przechodzi do procedury przymusowej restrukturyzacji lub uporządkowanej likwidacji. Jej rozstrzygnięcia zatwierdza Komisja Europejska w nadzwyczajnym, 24-godzinny trybie – w razie potrzeby włączana jest Rada UE. Trudno więc mówić o koncentracji procesu decyzyjnego. Angażuje on wielu aktorów, ponadto pojawia się wiele nieostrych, wymagających interpretacji pojęć, a to oznacza ryzyko upolitycznienia procesu.

Rada SRB może w ramach swoich prerogatyw sprzedać całość lub część banku, a ewentualnie – jeśli są problemy ze zbyciem – ustanowić instytucję pomostową, która pozwala na kontynuację działalności operacyjnej. Inna możliwość to przekazanie wydzielonych aktywów do zarządu zewnętrznego (np. prywatnego funduszu), by je uporządkować i podnieść ich wartość. Powyższe strategie oparte na transferze aktywów mogą, ale nie muszą okazać się efektywne – zwłaszcza w razie zastosowania wobec większych banków. Właśnie dlatego istotna w mechanizmie SRM miała być metoda *bail-in*: umorzenie lub konwersja długu na koszt właścicieli i niezabezpieczonych wierzycieli. Aby jednak mogła ona zadziałać, postanowiono, że instytucje bankowe muszą utrzymywać

pewną pulę „płynnego” kapitału określoną przez tzw. MREL (*minimal requirement of own funds and eligible liabilities*) – minimalny wymóg dla poziomu funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych. Jest on pochodną innego międzynarodowego standardu – TLAC (*total loss absorption capacity*) – wymogu w zakresie całkowitej absorpcji strat i rekapitalizacji, utworzonego przez kraje G20 dla globalnych, systemowo ważnych banków.

Wskaźnik MREL<sup>22</sup> jest ustalany niezależnie od wymogów kapitałowych określanych przez nadzór, choć do jego wyliczenia stosuje się podobną metodologię. Oblicza się go indywidualnie dla każdego banku z uwzględnieniem jego wielkości, modelu biznesowego oraz profilu ryzyka. Najostrzej traktowane są duże instytucje, „globalne, ważne systemowo banki” (G-SIBs). Nieco mniej restrykcyjne kryteria stosuje się do kategorii „inne największe banki” (*top-tier banks*) z aktywami powyżej 100 mld euro i niemałym znaczeniem systemowym, zaś najłagodniejsze – do trzeciej grupy „inne banki”, w której mieszczą się podmioty drugorzędne z punktu widzenia bezpieczeństwa systemu. W ciągu ostatnich lat MREL poprawiano i doprecyzowano: wprowadzono wymóg podporządkowania pewnych grup aktywów metodzie *bail-in*, a także rozwiązano problemy z ustalaniem poziomu tego wskaźnika dla grup bankowych, filii i oddziałów. Najnowsze reformy znalazły się w Pakiecie Bankowym przygotowanym w 2021 r. przez Komisję Europejską. Ostateczne dostosowanie się banków w UE do MREL ma nastąpić w 2024 r.

Po wyczerpaniu ścieżki *bail-in* SRM przewiduje skorzystanie ze środków funduszu SRF. Powstał on na podstawie podpisanej w maju 2014 r. umowy międzyrządowej, zaś jego kapitał miał pochodzić ze składek samych banków, z założeniem stopniowego transferowania zebranych środków z transz narodowych do wspólnej puli. Fundusz SRF – docelowo równowartość 1% wartości depozytów – może być wykorzystany dopiero po wyczerpaniu innych możliwości pomocy i w kwocie nie wyższej niż 5% aktywów banku. Pod koniec 2023 r. zasoby funduszu mają sięgnąć 80 mld euro<sup>23</sup>.

Ze względu na wielkość europejskich banków trudno było jednak uznać SRF za wystarczające zabezpieczenie w razie wystąpienia poważnego kryzysu. Dlatego w SRM dodano opcję jego wsparcia (*backstop*) przez Europejski Mechanizm Stabilności (European Stability Mechanism, ESM) – działający od 2013 r.

<sup>22</sup> S.P. Kosonen, *European Banks: Let's talk bank resolution*, ING Bank N.V., 2.11.2021, think.ing.com.

<sup>23</sup> J. Reinder De Carpentier, *Single Resolution Fund on track for €80 billion by end 2023*, Single Resolution Board, 2.05.2022, srb.europa.eu.



międzyrządowy fundusz ratunkowy dla znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji finansowej krajów strefy euro. Ta ścieżka wymagała jednak dostosowań prawnych, w szczególności zmiany traktatu o ESM.

Negocjacje w tej kwestii przeciągnęły się aż do 2018 r., ponieważ część państw domagała się uprzedniego podjęcia działań na rzecz zmniejszenia ryzyka w bankach oraz szybszego wdrożenia wymogów MREL. Wsparcie z ESM zostało ograniczone do formuły pożyczek, których spłata – finansowana z dodatkowych składek banków – nie powinna trwać dłużej niż pięć lat. Ostateczne porozumienie zawarto 30 listopada 2020 r., a w styczniu 2021 r. państwa członkowskie podpisały znowelizowany traktat i rozpoczął się proces ratyfikacji. Ważną nowością było to, że *backstop* ESM miał być dostępny już od 2022 r., a nie, jak pierwotnie zakładano, od 2024 r. Dopiero po wyczerpaniu pomocy z SRF, poszerzonej o ewentualną pożyczkę ESM, można wesprzeć bank środkami budżetu państwa. Jeśli jednak wiązałoby się to ze znacznym ryzykiem dla stabilności fiskalnej, może zapaść decyzja o „bezpośrednim wsparciu” banku ze strony ESM poprzez udzielenie pożyczki stabilizacyjnej<sup>24</sup>.

### 3. Perspektywa Niemiec

Wypracowany w negocjacjach kształt mechanizmu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w dużej mierze odpowiadał postulatowi Niemiec. Istotne znaczenie miało zdegradowanie planowanych wspólnych mechanizmów finansowych – potencjalnie transferowych – do narzędzia międzyrządowego, łatwego do zablokowania wetem jednego z uczestników. Ponadto już sama ograniczona skala SRF zmniejszała jego rolę w scenariuszach antykryzysowych. Bardzo ważne było także wzmocnienie zasady *bail-in*, która zawężyła możliwości „europejskiej” praktyki *bail-out* na koszt podatników, a tym samym zamykała drogę do tworzenia nadzwyczajnych funduszy ratowania banków. Resort finansów RFN chwalił się zresztą, że wzorem dla regulacji europejskich stała się niemiecka ustawa o restrukturyzacji banków z 2011 r.<sup>25</sup>

Pryncypialność promowanej przez Berlin zasady osłabiały miękkie definicje, które pozwalały – zwłaszcza na poziomie narodowym – na przeprowadzanie ograniczonych programów ratunkowych sponsorowanych przez władze publiczne. Z punktu widzenia Niemiec miały one jednak drugorzędne znaczenie,

<sup>24</sup> S. Mack, *Prepare for the worst: How to make Europe's bank crisis management framework fit for purpose*, Hertie School, Jacques Delors Center, 20.11.2020, delorscentre.eu.

<sup>25</sup> *Das Prinzip der Eigenverantwortung stärken*, Bundesministerium der Finanzen, 28.09.2022, bundesfinanzministerium.de.

ponieważ nie odnosiły się do systemowo ważnych banków i mniej zagrażały stabilności finansowej strefy euro.

Mechanizm SRM odpowiadał priorytetom RFN także z innych względów. Ważne było zastosowanie tego samego klucza podziału właściwości ponadnarodowej i narodowej co w jednolitym nadzorze. Dzięki temu małe niemieckie banki publiczne i spółdzielcze pozostawały pod parasolem tamtejszych instytucji. Również sam sposób zarządzania SRB spełniał co do istoty oczekiwania Berlina. Decydowanie o przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zostało przekazane organowi ściśle ponadnarodowemu (jak Komisja Europejska), lecz gremium z wyraźnym głosem przedstawicieli państw członkowskich. Dodatkowe zabezpieczenie stanowiło włączenie do procedury Rady UE. Prawdopodobieństwo, że SRM doprowadzi do rozstrzygnięć sprzecznych z niemieckimi priorytetami i interesami, było zatem niewielkie.

## V. UBEZPIECZENIE DEPOZYTÓW BANKOWYCH

Pierwsze próby harmonizacji narodowych regulacji dotyczących ubezpieczenia depozytów miały miejsce w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Rzeczywiste zmiany w tym obszarze wymusił jednak dopiero kryzys. W 2009 r. uchwalono unijną dyrektywę (2009/14/EC), która chroniła wkłady do wysokości 100 tys. euro oraz skróciła okres oczekiwania na wypłatę środków z banków. Dzięki temu wydatnie zmniejszono ryzyko paniki bankowej. Regulacja przewidywała również możliwość zawierania porozumień o reasekuracji między narodowymi systemami ubezpieczeń depozytów. Te potrzebne, ale wciąż tylko doraźne działania miały być punktem wyjścia do właściwej integracji – utworzenia europejskiego ubezpieczenia depozytów bankowych (European Deposit Insurance Scheme, EDIS).

### 1. Dylematy

Podstawowy problem sprowadzał się do zakresu solidarności finansowej między uczestnikami integracji. Oparcie EDIS na wspólnym funduszu otwierało trudny temat transferów finansowych z państw o stabilnych systemach bankowych do słabszych, podatniejszych na kryzys. Dlatego wiele krajów opowiadało się za skromniejszym rozwiązaniem – utrzymaniem narodowych funduszy i wprowadzeniem ograniczonej reasekuracji między nimi.

Pierwszym krokiem na drodze do integracji miało być zbudowanie samych funduszy na poziomie narodowym. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z 2014 r. (2014/49/EC) zobowiązywała rządy do utworzenia – ze składek banków – puli gwarancyjnych o wysokości odpowiadającej 0,8% zabezpieczonych wkładów. Środki tych narodowych DIS (national Deposit Insurance Scheme) mogły być wykorzystywane w krajowych procedurach restrukturyzacji i likwidacji banków. W Brukseli liczone jednak na to, że szybko uda się osiągnąć ambitniejsze porozumienie w sprawie jednolitego mechanizmu. Dlatego w 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła odważny projekt przejścia w ciągu dekady do wspólnego funduszu o wysokości odpowiadającej 0,8% depozytów sektora. W pierwszym etapie jego tworzenia instytucje kredytowe miały dzielić składki: wpłacać 20% do europejskiego funduszu, a pozostałą część – nadal do narodowych puli. Proporcja ta miała z czasem się zmieniać na korzyść transzy europejskiej – do 100% w 2024 r. Fundusz miał ostatecznie osiągnąć wartość około 45 mld euro<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “Towards the completion of the Banking Union”, European Commission, 24.11.2015, eur-lex.europa.eu.

## Ubezpieczenie depozytów bankowych w Niemczech

Do lat dziewięćdziesiątych niemieckie instytucje kredytowe miały ustawowy obowiązek ubezpieczania depozytów w ramach „wewnętrznych” systemów tworzonych na poziomie sektorowych zrzeszeń banków prywatnych, publicznych i spółdzielczych. Po zjednoczeniu państwa możliwości rozszerzono, tworząc dodatkowe platformy: dla banków prywatnych – EdB (Entschädigungseinrichtung deutscher Banken GmbH), a dla banków publicznych – EdÖ (Entschädigungseinrichtung des Bundesverbandes Öffentlicher Banken Deutschlands GmbH). Oprócz tego Niemcy rozwinęły systemy dobrowolnego i dodatkowego zabezpieczenia w Bundesverband der Deutschen Banken (BdB) oraz Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB). Obejmują one wkłady, które nie są chronione przez system ustawowy, ponieważ np. przekraczają chroniony pułap.

Zmiany regulacji unijnych w 2014 r. zmusiły Berlin do pewnych dostosowań. W największym stopniu dotyczyło to mniejszych banków zrzeszonych w Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGB) oraz Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR), które dysponowały własnymi, „wewnętrznymi” zabezpieczeniami. Choć działały one bez zastrzeżeń, to wdrożenie dyrektywy UE z 2014 r. oznaczało, że również te banki muszą być objęte formalnym, uniwersalnym systemem. Dano im możliwość wyboru między nadaniem takiego charakteru zabezpieczeniu „wewnętrznemu” a wypełnieniem wymogów jednego z systemów uniwersalnych. Banki zdecydowały się na pierwszą opcję, co oznaczało, że musiały dodać *explicite* kwestię ubezpieczenia wkładów bankowych do swoich systemów gwarancji na wypadek upadłości oraz dostosować zasady poboru składek.

**Źródło:** *Einlagensicherung*, Deutsche Bundesbank Eurosystem, bundesbank.de.

Propozycję Komisji Europejskiej skrytykowały niemieckie banki publiczne i spółdzielcze, które obawiały się próby „przejęcia” własnych, sektorowych systemów ubezpieczeń (zob. *Ubezpieczenie depozytów bankowych w Niemczech*)<sup>27</sup>. Negatywnie zareagował na nią również minister finansów Wolfgang Schäuble, który z kolei zwracał uwagę na problemy związane z ewentualną wspólną odpowiedzialnością za ryzyko finansowe i tworzenie mechanizmów o sporym

<sup>27</sup> *Sparkassen-Protestbrief an Juncker: „Schutzniveau“ für deutsche Sparer wird sinken*, Handelsblatt, 25.11.2015, archiv.handelsblatt.com.

potencjale transferowym. Do dyskusji włączył się także Deutsche Bundesbank, który ostrzegał, że zanim zapadnie decyzja o EDIS, konieczne jest zmniejszenie poziomu ryzyka, ujednoczenie prawa upadłościowego oraz dokończenie budowy narodowych DIS<sup>28</sup>.

Niemcy nie byli bynajmniej osamotnieni w swoim sceptycyzmie: podobne poglądy prezentowali Holendrzy, którzy w 2015 r. objęli prezydencję w UE. Temat EDIS trafił też na forum Parlamentu Europejskiego, gdzie powołano grupę ekspercką pod przewodnictwem europosłanki Esther de Lange. Postulowała ona, by wspólny fundusz gromadził jedynie 50% kapitału ze składek banków, a jego uruchomienie było możliwe dopiero po pięcioletnim okresie przejściowym. Zasadniczym mechanizmem stabilizującym miała pozostać reasekuracja między narodowymi systemami, która i tak wymagałaby jednak uprzedniego ograniczenia ryzyka w sektorze bankowym związanego z NPL i koncentracją obligacji rządowych w bilansach.

W połowie 2016 r. doszło do zmian w Komisji Europejskiej: brytyjskiego komisarza Jonathana Hilla zastąpił Łotysz Valdis Dombrovskis – o podejściu bliższym niemieckim wyobrażeniom o funkcjonowaniu unii bankowej. W październiku 2017 r. podjął on próbę przełamania pata i zaproponował rewizję poprzedniego planu budowy EDIS. W pierwszej fazie miały pojawić się płynnościowe pożyczki między narodowymi systemami, a wspólny fundusz – dopiero w fazie drugiej. Jego wprowadzenie byłoby poprzedzone gruntownym przeglądem kondycji banków. Z punktu widzenia Niemiec wiele kwestii w tym scenariuszu pozostawało otwartych, np. warunki spłaty pożyczek oraz przyszłość „wewnętrznych” systemów ubezpieczeń prowadzonych przez banki publiczne i spółdzielcze. Aktualne pozostały też oczekiwania co do obniżenia poziomu NPL i koncentracji obligacji rządowych, ujednoczenia prawa upadłościowego oraz implementacji zasady *bail-in*. Wyjściu naprzeciw ofercie Dombrovskisa nie sprzyjała jednak kampania wyborcza w RFN.

Nadzieje Brukseli na kompromis odżyły, gdy nominację na stanowisko ministra finansów otrzymał Olaf Scholz z SPD. Zweryfikował je jednak szybko artykuł nowego ministra opublikowany w listopadzie 2019 r. w „Financial Times”: jego warunki ukończenia unii bankowej niewiele różniły się od zgłaszanych przez poprzedników postulatów dość płytkiej integracji. Sugerował on, by pierwszą instancją interwencyjną w razie wystąpienia zagrożenia było ubezpieczenie na

<sup>28</sup> *Schutz für Sparguthaben: Schäuble warnt vor „falschen Anreizen“ durch EU-Einlagensicherung*, Handelsblatt, 24.11.2015, [archiv.handelsblatt.com](http://archiv.handelsblatt.com).

poziomie krajowym, drugą – środki z mechanizmu reasekuracji, zaś dopiero na końcu wsparcie rządów<sup>29</sup>.

Propozycja Scholza nie stała się przedmiotem poważniejszych rozważań – przede wszystkim dlatego, że od lutego 2020 r. UE musiała zmagać się z pandemią COVID-19. Kwestia unii bankowej powróciła na stół negocjacyjny dopiero pod koniec 2021 r., gdy Rada Europejska zleciła Eurogrupie opracowanie planu jej finalizacji – czyli w istocie rozwiązania problemu EDIS. Nie zostało to jednak wprost wyrażone, co można odczytać jako dowód fundamentalnych kontrowersji w gronie państw członkowskich odnośnie do postępu integracji w tej sferze<sup>30</sup>.

## 2. Perspektywa Niemiec

Sedno trwającej kilka lat batalii o wprowadzenie wspólnego ubezpieczenia depozytów stanowiła w istocie próba przekonania Niemiec do stworzenia mechanizmu solidarności finansowej między europejskimi bankami. Berlin nigdy nie należał do zwolenników tego typu rozwiązań i nie inaczej było w tym przypadku. Przeważały obawy, że w warunkach kryzysu wspólny fundusz ubezpieczeniowy mógłby zostać „wyczerpany”, a odpowiedzialność za jego utrzymanie spadłaby na państwa członkowskie. Z tego względu nieprzekraczalną granicę dla Niemiec w tworzeniu ram integracji w tym obszarze wyznaczała reasekuracja między narodowymi systemami, których powstanie i strukturalne ujednoczenie udało się ustalić w toku negocjacji. Postęp ku EDIS skutecznie blokowało także domaganie się obniżenia ryzyka w bankach, w szczególności dekoncentracji zasobów obligacji własnych rządów.

Blokada EDIS nie byłaby może tak uporczywa, gdyby nie nieprzejednane stanowisko banków spółdzielczych i publicznych. Ich przedstawiciele upierali się przy zachowaniu własnych modeli ubezpieczeń, ponieważ przypuszczali – zapewne słusznie – że pogłębienie integracji i decydujący krok ku pełnej unii bankowej mogą oznaczać pozbawienie ich szczególnej roli w niemieckiej gospodarce i demontaż regulacyjnych przywilejów. Banki publiczne jako instytucje na wskroś upolitycznione, z setkami osób reprezentujących partie w rządach, mogły liczyć na dotarcie ze swoimi argumentami do przedstawicieli rządu federalnego.

<sup>29</sup> O. Scholz, *Germany will consider EU-wide bank deposit reinsurance*, Financial Times, 5.11.2019, ft.com.

<sup>30</sup> *Statement of the Euro Summit*, European Council, 16.12.2021, consilium.europa.eu.

## VI. NOWY ETAP INTEGRACJI: UNIA BANKOWA I KRYZYSY

Po 2015 r. na rynkach bankowych zapanował względny spokój, do czego przyczyniły się zarówno zaostrzone po kryzysie finansowym wymogi kapitałowe, jak i zdecydowana poprawa koniunktury gospodarczej. Opinia publiczna i politycy przestali się interesować kondycją sektora – postrzeganą jako sprawa już zamknięta.

Tym przekonaniem zachwiała nieco pandemia, jednak w jej trakcie banki uniknęły poważniejszych problemów. Potencjalnie niebezpieczny dla nich wzrost liczby bankructw i NPL zahamowały bezprecedensowe interwencje fiskalne rządów, dzięki czemu nie doszło do głębokiego i długotrwałego kryzysu. Czas wychodzenia z pandemii zbiegł się ponadto z bardzo ważną dla rynków finansowych zmianą w polityce pieniężnej: wzrost inflacji indukowany wydatkami publicznymi zakończył erę ekstremalnie niskich stóp procentowych. Dla banków wydawało się to dobrą wiadomością, ponieważ skłaniało je do myślenia o wyższych zyskach z działalności kredytowej. Perspektywy na 2021 r. i kolejne lata nie wyglądały zatem źle, zwłaszcza że spodziewano się solidnego odbicia koniunktury po pandemicznym krachu.

### 1. Wojna, polikryzys i skutki dla banków

Nadzieje na powrót koniunktury zniweczyła rosyjska inwazja na Ukrainę. Do jej bezpośrednich skutków zaliczyć można szok na rynkach energii, załamanie się wzrostu PKB oraz niespotykany od lat skok inflacji, na którą banki centralne musiały ostatecznie zareagować znacznym zacieśnieniem polityki pieniężnej. Wojna ma też głębsze, strukturalne konsekwencje. Zmusiła państwa europejskie do przyspieszenia transformacji energetycznej i zwiększenia inwestycji w tym obszarze. Zaostrzająca się rywalizacja międzynarodowa i konieczność ograniczenia zależności w krytycznych sektorach popychały rządy ku wyższym wydatkom publicznym na poszerzenie zdolności produkcyjnych, rozwój technologii cyfrowych, a także obronę. Te nowe uwarunkowania niosły ze sobą liczne zagrożenia dla banków. Rosło prawdopodobieństwo bankructw przedsiębiorstw, zaś przestraszeni inflacją i wojną konsumenci ograniczali konsumpcję, a tym samym popyt na kredyty. Niedocenionym do tej pory ryzykiem stawały się również duże inwestycje banków w obligacje rządowe, których rentowność zaczęła spadać i obciążać przy tym bilanse. Do ujawnienia wszystkich tych napięć doszło w warunkach o wiele bardziej ucyfrowionych rynków – „szybszych”, sterowanych algorytmami – co rodziło dodatkową niepewność. Sektor finansowy – podobnie jak cała gospodarka – stanął w obliczu polikryzysu.

Obawy zdawały się materializować zimą 2022/2023 r., gdy zaczął upadać Credit Suisse. W ratowanie tego globalnego giganta zaangażował się rząd Szwajcarii, a ostatecznie bank przejął jego bezpośredni konkurent – UBS. Drugie poważne tąpnięcie miało miejsce w USA, gdzie zbankrutował Silicon Valley Bank. Problemy rozszerzyły się na sektor mniejszych instytucji amerykańskich, z których depozytariusze zaczęli się wycofywać, przenosząc kapitał do większych banków. W dyskusjach branżowych pojawiły się pytania o stabilność sektora i ryzyko ponownego wybuchu systemowego krachu. Nouriel Roubini – ekonomista, który przewidział poprzedni kryzys finansowy – wprost mówił o „Lehman Brothers moment”, nawiązując do słynnego bankructwa z 2007 r.<sup>31</sup>

Niepokoje nie ominęły rynku bankowego strefy euro. Sporo zamieszania wywołały zwłaszcza wahania kursów akcji Deutsche Banku w końcu marca 2023 r.<sup>32</sup> Zmusiły one polityków do składania solennych zapewnień o stabilności i odporności systemu bankowego. Szefowa Europejskiego Banku Centralnego Christine Lagarde i kanclerz RFN Olaf Scholz uspokajali, że lekcje z poprzedniego kryzysu nie poszły na marne, a strefa euro dysponuje znacznie lepszymi regulacjami i systemem wsparcia na wypadek problemów<sup>33</sup>. Było w tym bez wątpienia sporo racji, gdyż wspólny nadzór i mechanizm *resolution* (przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków) wymusiły na sektorze zmianę modelu biznesowego na mniej ryzykowny oraz utworzenie solidnych rezerw na wypadek kłopotów.

Pojawiły się jednak również nieco inne opinie, zwracające uwagę na deficyty dotychczasowej integracji. Paschal Donohoe, szef Eurogrupy, stwierdził – choć dość dyplomatycznie – że marcowe zamieszanie „podkreśla znaczenie dalszego postępu w budowie unii bankowej” i konieczność nieustającego obniżania ryzyka<sup>34</sup>. Bardziej konkretna była np. premier Estonii Kaja Kallas, która w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w marcu 2023 r. wezwała do utworzenia jednolitego europejskiego systemu ochrony depozytów<sup>35</sup> – od lat bezskutecznie negocjowanego przez rządy strefy euro. Nie był to jedyny przytyk do unii bankowej. W gronie ekspertów przypomniano o zacementowanym podziale

<sup>31</sup> F. De Mott, 'Dr. Doom' Nouriel Roubini says Credit Suisse may be too big to save and risks igniting a 'Lehman Moment', Markets Insider, 15.03.2023, [markets.businessinsider.com](https://markets.businessinsider.com).

<sup>32</sup> S. Płóciennik, *Chwiejny kurs Deutsche Banku*, OSW, 28.03.2023, [osw.waw.pl](https://osw.waw.pl).

<sup>33</sup> J. Strupczewski, *ECB, EU leaders say European banks well capitalised, liquid*, Reuters, 24.03.2023, [reuters.com](https://reuters.com).

<sup>34</sup> M. Arnold, S. Fleming, *EU to speed up work on rules for failing banks in response to US crisis*, Financial Times, 15.03.2023, [ft.com](https://ft.com).

<sup>35</sup> *EU leaders grapple with bank risks as economy weakens!!! Estonian Prime Minister Kaja Kallas debates*, EU Debates, 27.03.2023, [youtube.com](https://youtube.com).



europejskiej przestrzeni na narodowe nisze, co oznacza kumulację ryzyka i lukę w systemie zarządzania kryzysowego, a także droższy i zarazem trudniejszy dostęp do kapitału oraz niższą konkurencyjność europejskich banków. W obliczu wyzwań inwestycyjnych i transformacyjnych stojących przed UE po rosyjskiej inwazji na Ukrainę utrzymywanie status quo wydało się nie tylko nieracjonalne, lecz wręcz szkodliwe.

Po wybuchu wojny w 2022 r. i rozlaniu się polikryzysu pojawiło się zatem sporo przesłanek skłaniających państwa członkowskie do poświęcenia wzmożonej uwagi regulacjom bankowym. Powróciły pytania o granice integracji oraz podział kompetencji między instytucje ponadnarodowe i władze krajowe, zakres odpowiedzialności finansowej, skalę wspólnych funduszy, a wreszcie – wspólny rynek bankowy. Warto zastanowić się, jak wobec tych kwestii pozycjonowały się Niemcy. Czy hasło *Zeitenwende*, które stało się po wojnie kompasem rządu Scholza w polityce bezpieczeństwa i energetycznej, znalazło swój wyraz także w konkretnym obszarze integracji gospodarczej, jaką jest unia bankowa? Gdyby tak rzeczywiście było, Berlin powinien być bardziej otwarty na wzmocnienie instytucji ponadnarodowych i rozbudowę wspólnych funduszy antykryzysowych. Przed analizą stanowiska RFN konieczne wydaje się pewne usystematyzowanie wyzwań stojących przed integracją bankową – właśnie temu poświęcono kolejny punkt.

## 2. Problemy integracji bankowej - przegląd

Rozwijana od kryzysu lat 2008–2009 integracja bankowa bez wątpienia przyczyniła się do wzmocnienia stabilności sektora w strefie euro. Nie oznacza to jednak, że jest on pozbawiony słabości, na które systematycznie zwracano uwagę w publikacjach eksperckich<sup>36</sup>. W spójny sposób omówiono je w opublikowanej jesienią 2022 r. zbiorczej analizie CEPR (Centre for Economic Policy Research), w której wskazano trzy zasadnicze kwestie: pozostawienie wielu ważnych kompetencji na poziomie narodowym, ograniczone zachęty dla instytucji ponadnarodowych do korzystania ze swoich prerogatyw oraz brak rozwiązania problemu koncentracji obligacji rządowych w bilansach banków<sup>37</sup>. Poniżej zostaną one omówione bardziej szczegółowo.

<sup>36</sup> Np. N. Véron, *Europe's radical banking union*, Bruegel, 5.05.2015, bruegel.org; I. Angeloni, *Beyond the pandemic: Eight proposals to revive the banking union*, VoxEU, 26.05.2020, cepr.org/voxeu; S. Mack, *Prepare for the worst...*, op. cit.

<sup>37</sup> B. Weder di Mauro et al., *Completing the banking union: Economic requirements and legal conditions*, „CEPR Policy Insight”, październik 2022, nr 119, cepr.org.

## 2.1. Rozbudowane kompetencje narodowe

Pomimo utworzenia ponadnarodowych struktur SSM i SRM faktyczny zakres ich kompetencji ograniczono przez pozostawienie mniejszych banków (kategoria LSI) w gestii władz narodowych. Uzasadniano to tym, że instytucje te nie mają znaczenia systemowego. Problem jest jednak bardziej złożony. W wielu krajach, szczególnie w Austrii i Niemczech, mniejsze banki tworzą rozbudowane i dobrze zintegrowane sieci. Mają wewnętrzne powiązania kapitałowe, własne systemy rozliczeniowe i ubezpieczenia depozytów. Pytanie o ekspozycję na zarażenie kryzysem w ramach takich sieci jest jak najbardziej uzasadnione – zwłaszcza, jeśli potraktować je jak quasi-konglomerat o dużych aktywach i tym samym twór o znaczeniu systemowym oraz transgranicznym. Taka formuła organizacyjna małych banków przemawia więc za oddaniem kompetencji w zakresie ich nadzoru oraz *resolution* instytucjom ponadnarodowym.

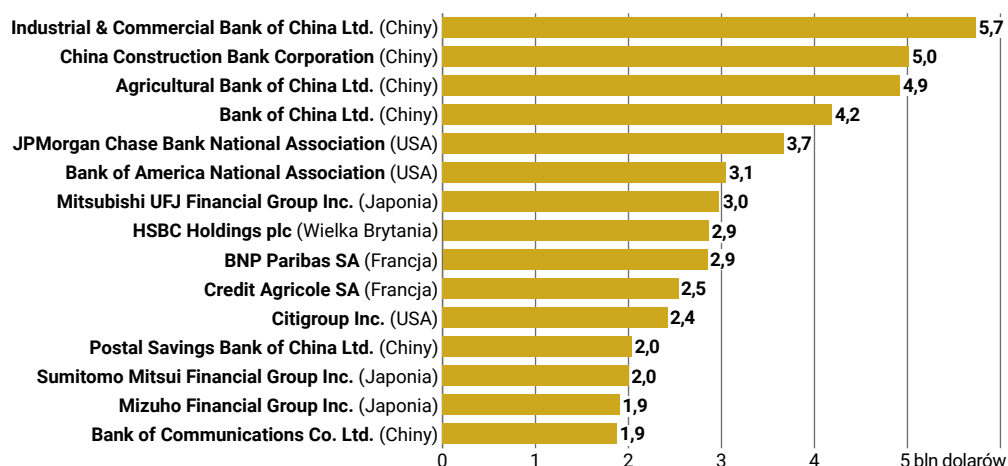
Samo zniesienie kryterium podmiotowego w nadzorze oraz wspólnej restrukturyzacji i likwidacji nie rozwiązuje jednak problemu. CEPR zwrócił uwagę, że utrzymanie kompetencji narodowych w integracji bankowej zakotwiczone jest w braku ponadnarodowego ubezpieczenia depozytów bankowych. Ponadto wzmocnieniu poziomu krajowego sprzyja system decyzyjny w SSM i SRB. W obydwu instytucjach przedstawiciele państw mają silną pozycję. W teoretycznie ponadnarodowym układzie istnieją liczne punkty weto oraz przestrzeń dla lobbingu i politycznych targów, co niekoniecznie pasuje do idei formułowanych przed utworzeniem wspólnego nadzoru i przed procesem *resolution*. W konsekwencji ryzyka mogą nadal kumulować się w narodowych niszach regulacyjnych, co jednocześnie podważa perspektywę powstania jednolitego rynku usług bankowych.

Do tych obserwacji warto dodać także kwestię postępu technologicznego i jego wpływu na sposób działania instytucji kredytowych. Cyfryzacja finansów – przyspieszona przez pandemię i lockdowny – sprawiła, że pojawił się bardzo dynamiczny sektor małych banków internetowych, a tradyjni gracze zaczęli rozwijać swoje platformy cyfrowe<sup>38</sup>. Ten trend przynosi niespotykane dotąd zdolności do ekspansji transgranicznej, ale nie pasuje do archaicznego podziału europejskiej przestrzeni na krajowe nisze i będzie wyzwaniem dla struktur nadzoru.

<sup>38</sup> P. Hakkarainen, *The digital transformation of the European banking sector: the supervisor's perspective*, European Central Bank, Banking Supervision, 13.01.2022, [bankingsupervision.europa.eu](https://bankingsupervision.europa.eu).

Kolejny przejaw pozostawienia wielu kompetencji na poziomie narodowym to fakt, że strefie euro wciąż daleko do utworzenia jednolitej przestrzeni rywalizowania dla banków. Niesie to negatywne konsekwencje dla konkurencyjności, na co zwracał uwagę choćby raport Oliver Wyman zamówiony przez Europejską Federację Bankową w styczniu 2023 r.<sup>39</sup> Dodatkowym wsparciem tej tezy może być zestawienie największych banków świata, które pokazuje, jak bardzo europejski sektor traci dystans do konkurentów z USA, Chin i Japonii (zob. wykres 5).

**Wykres 5.** Największe banki świata pod względem aktywów (stan na grudzień 2022 r.)



Źródło: Statista.

## 2.2. Słabości ponadnarodowego zarządzania kryzysami

Integracja bankowa stawiała sobie ambitne cele w sferze zarządzania kryzysami bankowymi. Miała nie tylko wzmocnić odporność instytucji kredytowych, lecz także ograniczyć praktykę publicznych *bail-outów* na rzecz poszerzenia odpowiedzialności właścicieli i wierzycieli. W efekcie rynek miał stać się zarówno stabilniejszy, jak i bardziej jednolity, bo ewentualne kryzysy rozwiązywane metodą *bail-in* stanowiły szansę na transgraniczną konsolidację i powstawanie większych „europejskich” banków.

<sup>39</sup> *The EU banking regulatory framework and its impact on banks and the economy. Reference study*, Oliver Wyman, European Banking Federation, styczeń 2023, ebf.eu.

Problemem okazało się to, że z ambitnej, ponadnarodowej reguły *bail-in* w praktyce trudno było korzystać. SRB w każdym przypadku musiała się zmierzyć z wyzwaniem naruszania interesów narodowych oraz wejścia w ostre spory prawne z akcjonariuszami i wierzycielami dążącymi do zminimalizowania własnych strat. Jednocześnie SRB nie miała dostępu do solidnego narzędzia fiskalnego, umożliwiającego stosowanie bardziej kombinowanego podejścia, łatwiejszego do zaakceptowania przez wszystkie strony, a zarazem pozwalającego na przeprowadzenie rzeczywistych zmian w modelu biznesowym dużego banku. SRF – nawet z *backstopem* ESM – nie spełniał tego warunku. Dodatkowe problemy niosło obowiązywanie zasady NCWO (*no creditor worse off*), która oznaczała, że wierzycieli nie można potraktować w procesie *resolution* gorzej, niż wynikałoby to z narodowych procedur upadłości. Zasada ta otwiera drogę do skarg na decyzje SRB.

Z tego względu bardziej racjonalną opcją dla instytucji ponadnarodowych było wycofywanie się z wyłącznej interwencji i spychanie odpowiedzialności na poziom krajowy. Pozwalały na to zgoda na „ostrożnościowe dokapitalizowanie” (*precautionary recapitalisation*) przez władze narodowe znajdującego się w kłopotach banku oraz nieostre granice definicji „interesu publicznego”, który jest warunkiem wszczęcia procedur SRM. W ten sposób można zinterpretować kontrowersyjne przypadki włoskich Banca Popolare di Vicenza i Veneto Banca z 2017 r. czy Monte dei Paschi di Siena, których ratowanie przejęły władze krajowe. Ponadnarodowych procedur *resolution* było stosunkowo niewiele. Najbardziej znana to sprzedaż upadającego Banco Popular Español w czerwcu 2017 r. Santanderowi za symboliczne 1 euro<sup>40</sup>, a nowszy przykład to upadek Sberbank Europe w Chorwacji i Słowenii<sup>41</sup>.

Możliwość uniknięcia procedury ponadnarodowej *resolution* niosą ze sobą poważne konsekwencje dla integracji bankowej. Utrwalają z pewnością narodową ścieżkę radzenia sobie z kłopotami instytucji i wzmocniają fragmentację europejskiego rynku, który w regulacyjnych niszach dotyczących upadłości pozostaje daleko od jednolitego standardu. Nie można też pominąć faktu, że dostępność rozlicznych „opcji” nie sprzyja szybkim decyzjom, co w konsekwencji przedłuża proces upadłości i może generować dodatkowe straty.

<sup>40</sup> M. Kozińska, *A Resolution in the Spanish Banking Sector: The Case of Banco Popular Español*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2018, nr 6 (978), s. 61–80.

<sup>41</sup> *Sberbank Europe AG: Croatian and Slovenian subsidiaries resume operations after being sold while no resolution action is required for Austrian parent company*, Single Resolution Board, 1.03.2022, srb.europa.eu.

### 2.3. Problem koncentracji obligacji rządowych w bilansach

Problem posiadania przez banki dużych pakietów obligacji rządów państw, w których działają (*home bias*), podnoszono jako jeden z głównych tematów jeszcze na etapie negocjowania formuły SSM<sup>42</sup>. Mimo upływu lat postępy w tej kwestii były jednak niewielkie – także dlatego, że po 2014 r. wyraźnie spadło ryzyko kryzysu fiskalnego i zadłużeniowego. Sprawa ta powróciła, gdy w gospodarkę UE uderzyła pandemia, a rządy zdecydowały się na finansowany długiem wzrost wydatków publicznych. W grudniu 2020 r. – czyli po zakończeniu ostrej fazy kryzysu pandemicznego – ekspozycja banków na zobowiązania rządowe wynosiła 2,9 bln euro, czyli ok. 9% aktywów. Z tej kwoty aż 2,1 bln euro dotyczyło zobowiązań „własnych” rządów, 493 mld – innych rządów strefy euro, zaś 316 mld – państw trzecich. Na te zależności składają się w dwóch trzecich obligacje, a w jednej trzeciej kredyty. *Home bias* jest najwyższy we Francji i Włoszech, w przypadku których portfolio długu własnego rządu sięga ponad 90%, na dalszych miejscach są Hiszpania (82%), Niemcy (74%) oraz Holandia (59%)<sup>43</sup>.

Zależność pozostaje duża, zwłaszcza w krajach z nadmiernym długiem, które dzięki bankom – „stałym klientom” – mają znacznie większe szanse na udane emisje kolejnych obligacji. Wspiera ją ulgowe traktowanie tych zobowiązań w regulacjach dotyczących minimalnych wymogów kapitałowych. Problem polega jednak na tym, że w ten sposób cementuje się lokalne powiązanie sfery fiskalnej i sektora bankowego. Choć zależność ta jest sprzeczna z koncepcją integracji bankowej, to jednocześnie pozostaje ona w logicznym związku z pozostawieniem dużego wpływu instytucji krajowych na funkcjonowanie SSM i SRM oraz z „dziurawym” systemem ponadnarodowej *resolution*. Sprzyja ona tworzeniu narodowych nisz ze specyficznym lokalnym ryzykiem.

Temat ograniczenia *home bias* oczywiście wielokrotnie poruszały instytucje UE, w szczególności Eurogrupa i EBC<sup>44</sup>. Na negocjacyjnym stole pojawiały się liczne propozycje: od wazenia obligacji ryzykiem aż po wprowadzenie specjalnych opłat za utrzymywanie nadmiernej koncentracji. Każdy pomysł musiano mierzyć jednak z pytaniem, czy ewentualna reforma nie spowoduje załamania systemów fiskalnych zadłużonych państw strefy euro i nie doprowadzi tym samym do gigantycznego kryzysu finansowego.

<sup>42</sup> G. Dell’Ariccia et al., *Managing the sovereign-bank nexus*, „ECB Working Paper”, wrzesień 2018, nr 2177, ecb.europa.eu.

<sup>43</sup> H. Mai, *What to do with home sovereign exposure?*, Deutsche Bank Research. EU Monitor. Global financial markets, 22.03.2021, dbresearch.com.

<sup>44</sup> J. Mallien, F. Wiebe, *„Amerika ist das große Risiko“ – So soll der Euro die Dollar-Dominanz brechen*, Handelsblatt, 12.12.2018, handelsblatt.com.

## VII. NIEMCY WOBEC REFORM UNII BANKOWEJ

Stanowisko Berlina wobec rozwoju integracji bankowej należy oceniać w szerszym kontekście wyzwań, z jakimi musiała się mierzyć gospodarka RFN. Po pandemicznym szoku kluczowego znaczenia nabrał kryzys energetyczny, który w pierwszej kolejności uderzył w sektor przemysłowy. Dodatkowym obciążeniem stała się inflacja, która doprowadziła do spadku dynamiki konsumpcji i ostatecznie recesji na przełomie 2022 i 2023 r. Skończył się dostęp do taniego pieniądza: po latach ekstremalnie niskich stóp RFN musiała się skonfrontować z rosnącymi wydatkami na obsługę zadłużenia publicznego i prywatnego oraz wyższym kosztem pozyskania nowych kredytów. Polityka pieniężna przestała być czynnikiem sprzyjającym odbiciu gospodarki.

Niemcy stanęły jednak w obliczu nie tylko koniunkturalnego kryzysu, lecz także wyzwań strukturalnych. Narastająca konfrontacja w świecie ujawniła ryzykowne zależności RFN w handlu i inwestycjach, stawiając na porządku dziennym pytanie o trwałość niemieckiego modelu gospodarczego opartego na eksporcie. Kryzys uwypuklił inne problemy strukturalne: zapóźnienia w transformacji energetycznej i cyfrowej, niedoinwestowanie infrastruktury oraz ograniczenia w dostępie do pracowników (uwarunkowane demograficznie).

Niesprzyjające okoliczności zmieniły kierunek dyskusji o polityce gospodarczej. Osłabły argumenty za podejściem wolnorynkowym, popularność zyskiwały natomiast pomysły większego zaangażowania państwa we wspieranie gospodarki. Niemcy chętnie skorzystały z poluzowania zasad pomocy publicznej przez Komisję Europejską w reakcji na wojnę na Ukrainie. Dzięki temu wydano ogromne sumy pieniędzy na pomoc dla własnych firm, dokonując swoistego, „ukrytego” *bail-outu* – zwłaszcza w sektorze energetycznym. Jeszcze dalej szedł program wsparcia odbiorców energii kwotą 200 mld euro. Wywołał on zaniepokojenie w stolicach innych państw członkowskich, które widziały w nim narzędzie dające nieuzasadnione przewagi niemieckim podmiotom, a tym samym instrument szkodzący spójności wspólnego rynku.

Reakcja na kryzys zbiegła się w czasie z dyskusjami o niezbędnym zwiększeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej i suwerenności UE wobec innych mocarstw. W Niemczech nie kwestionowano konieczności zmobilizowania dodatkowego kapitału na inwestycje w nowe technologie, transformację energetyczną i cyfrową, a także obronę. Znaczenie tych wyzwań – również w związku z rozwojem rynku kapitałowego – dostrzegł m.in. kanclerz Olaf Scholz w swojej wizji rozwoju integracji, którą przedstawił w Pradze

w sierpniu 2022 r.<sup>45</sup> Nie poszły jednak za tym odważne, prointegracyjne decyzje. Niemcy odrzucały dyskusje o utworzeniu nowego mechanizmu finansowego na rzecz inwestycji strategicznych, wzorowanego na covidowym funduszu odbudowy. Reprezentowały też konserwatywne stanowisko wobec zmian w zasadach dyscypliny fiskalnej, których wdrożenie pozwoliłoby państwu strefy euro na elastyczniejszą ścieżkę redukcji długu publicznego i zwiększenie inwestycji w czasach kryzysu<sup>46</sup>.

Z połączenia wsparcia na szczeblu narodowym, niechęci do wspólnych narzędzi fiskalnych, a jednocześnie konserwatywnego podejścia do reform paktu wyłaniała się w miarę klarowna, konserwatywna wizja reakcji na kryzys: to państwa członkowskie mają odpowiadać za ratowanie własnych gospodarek, zaś poziom unijny ma być przede wszystkim przestrzenią dla wymiany gospodarczej, a nie rozwijania wspólnych mechanizmów interwencyjnych. Czy ten sam schemat można było dostrzec w sferze integracji bankowej?

## 1. Blokada wspólnego ubezpieczenia depozytów

Polem najbardziej intensywnej negocjacji o finalizacji unii bankowej było bez wątpienia ubezpieczenie depozytów. Stanowisko Niemiec w tej kwestii nie zmieniło się od czasu przedstawienia przez Ministerstwo Finansów koncepcji ograniczonej reasekuracji między narodowymi systemami, którą opublikowano jeszcze przed pandemią<sup>47</sup>. Przewidywała ona jedynie możliwość powstania niewielkiego wspólnego funduszu, dostępnego dla banków jednak dopiero po wyczerpaniu ścieżek wsparcia na poziomie narodowym. Podstawą jego funkcjonowania miała być umowa międzypaństwowa, a nie prawo unijne, choć jednocześnie bieżące zarządzanie nim przypisano SRB.

Przełamać dotychczasowy impas próbował przewodniczący Eurogrupy Paschal Donohoe w propozycji złożonej 3 maja 2022 r. na posiedzeniu tego gremium. Zakładała ona dwa etapy tworzenia wspólnej gwarancji depozytów<sup>48</sup>. W pierwszym, który miał się rozpocząć w 2024 r., narodowe systemy ubezpieczeń zostałyby powiązane mechanizmem reasekuracji, czyli wzajemnie udzielanych pożyczek. Równolegle miałyby powstać zręby wspólnego funduszu

<sup>45</sup> J. Hildebrand, M. Maisch, *Bundesfinanzminister Lindner stärkt Sparkassen und Volksbanken den Rücken*, Handelsblatt, 8.09.2022, handelsblatt.com.

<sup>46</sup> S. Płóciennik, *Powrót do rygorów: RFN wobec reformy zasad budżetowych w UE*, OSW, 3.03.2023, osw.waw.pl.

<sup>47</sup> *Zielbild der Bankenunion*, „Monatsbericht des BMF”, grudzień 2019, s. 11–12, bundesfinanzministerium.de.

<sup>48</sup> J. Allenbach-Ammann, *Eurogroup president launches new push to complete banking union*, Euractiv, 4.05.2022, euractiv.com.



ubezpieczeniowego budowanego dzięki narodowym składkom, których wysokość byłaby uzależniona od skali ryzyka w systemach bankowych. W drugiej fazie, której początek Donohoe planował na 2028 r., utworzony fundusz przejąłby funkcję centralnej instytucji ubezpieczenia depozytów w europejskich bankach. Z jego zasobów miałyby być udzielane pożyczki narodowym systemom na przeprowadzanie niezbędnych interwencji. Byłoby to więc rozwiązanie pośrednie między reasekuracją a solidarnym funduszem, co stanowiłoby ułkon wobec państw niechętnych EDIS. Przed przejściem do drugiej fazy planu Donohoego, banki miałyby zostać „przetestowane” pod kątem stabilności. Co ważne, wyniki tego przeglądu podlegałyby zatwierdzeniu przez wszystkie kraje członkowskie, co faktycznie równałoby się prawu weta. Do tego czasu miałyby również nastąpić daleko idąca harmonizacja narodowych systemów ubezpieczenia oraz doprecyzowanie przepisów określających zasady upadłości banków i udzielania pomocy publicznej.

Plan Donohoego nie został życzliwie odebrany w Berlinie. Minister finansów Christian Lindner zbył go jako „okazję do wymiany poglądów”<sup>49</sup>. W jego opinii barierami dla tak skrojonej głębszej integracji wciąż pozostawały uzależnienie wielu banków od obligacji rządowych, a także luki w zasadzie *bail-in* i zabezpieczeniu kapitałowym banków. Stanowisko Lindnera poparły tradycyjnie niechętnie EDIS niemieckie banki publiczne i spółdzielcze<sup>50</sup>. Ich przedstawiciele upierali się przy zachowaniu własnych modeli ubezpieczeń, a ponadto – choć nie mówili o tym otwarcie – obawiali się, że EDIS będzie decydującym krokiem ku powstaniu jednolitej przestrzeni bankowej i ekspansji wielkich instytucji z Francji, Włoch, Hiszpanii czy Holandii. Bardziej otwarte na finalizację unii bankowej okazały się większe banki prywatne oraz firmy szybko rosnącego sektora fintechów (działające w oparciu o technologie cyfrowe), które myślały o poszerzeniu działalności na rynku europejskim, zwiększeniu bezpieczeństwa obrotu i polepszeniu ratingów dzięki powstaniu jednolitego rynku usług finansowych.

Ambitna próba Donohoego nie powiodła się, co skłoniło Eurogrupę do ograniczenia w czerwcu 2022 r. planu reform do kwestii związanych z bezpieczeństwem banków<sup>51</sup> – w zasadzie po myśli Niemiec. W specjalnym oświadczeniu ministrowie finansów i gospodarki przyznali, że integracja w sektorze

<sup>49</sup> M. Greive, C. Volkery, A. Kröner, *Neuer Anlauf zur europäischen Einlagensicherung – Bundesregierung läuft Sturm*, Handelsblatt, 2.05.2022, handelsblatt.com.

<sup>50</sup> A. Kröner, E. Atzler, „*Nicht bereit, Großbanken die goldene Kreditkarte zu geben*“ – *Sparkassen und Genossen wettern gegen Brüssel*, Handelsblatt, 30.05.2022, handelsblatt.com.

<sup>51</sup> *Eurogroup statement on the future of the Banking Union of 16 June 2022*, European Council, 16.06.2022, consilium.europa.eu.



bankowym jest niekompletna i należy uczynić więcej na rzecz jej wkładu w „odporność i długoterminową stabilność” gospodarki Europy. Jako pierwszorzędnym celem obrano wzmocnienie wspólnej ramy zarządzania kryzysami bankowymi i narodowymi systemami ochrony depozytów (*crisis management and national deposit guarantee schemes*, CMDI). W dalszej kolejności powinien pojawić się przygotowany przez Komisję Europejską przegląd dotychczasowych instytucji, który pozwoli na zdefiniowanie możliwych następnych kroków i finalizację unii bankowej.

Kolejna próba przeforsowania reformy ubezpieczenia depozytów była już znacznie skromniejsza. Zawarto ją w dokumencie Komisji Europejskiej z 18 kwietnia 2023 r.<sup>52</sup>, który formalnie dotyczył wzmocnienia CMDI w obrębie średnich i małych banków, dotąd zbyt często ratowanych z pieniędzy publicznych.

Bruksela zasugerowała, by mniejsze instytucje kredytowe częściej obejmować procedurą *resolution*, a w ramach finansowego zabezpieczenia takich operacji sięgać po krajowe fundusze ochrony depozytów tworzone ze składek banków. Choć opcja ta miałaby zastosowanie jedynie po wyczerpaniu funduszy własnych banku, stanowiłaby krok ku osłabieniu narodowych nisz w systemie. Oprócz tego Komisja Europejska zaproponowała dalszą harmonizację w zakresie ochrony depozytów, m.in. sporządzenie listy szczególnie chronionych depozytariuszy, np. szpitali, oraz jednolite ich traktowanie w procesie *resolution*. Do wdrożenia powyższych, dość złożonych reform jest jednak jeszcze daleka droga – zgodę na nie muszą wyrazić Parlament Europejski oraz Rada UE<sup>53</sup>.

Pomysł Komisji Europejskiej z wiosny 2023 r. nie spotkał się z życzliwym przyjęciem w Niemczech. Daniel Quinten, członek zarządu Federalnego Związku Banków Spółdzielczych, określił ją jako „zmianę paradygmatu”, która w założeniu miałaby prowadzić do większej stabilności, lecz osiągnie coś zupełnie odwrotnego<sup>54</sup>. W opiniotwórczym dzienniku „Handelsblatt” stwierdzono z kolei, że Bruksela przeprowadza „próbę szantażu: albo zgodzicie się na wspólne, europejskie ubezpieczenie depozytów, albo zagrozimy istnieniu waszych narodowych systemów”<sup>55</sup>. Pewną furtkę dla władz niemieckich otwierałoby zaproponowanie europejskiego ubezpieczenia depozytów tylko dla wielkich

<sup>52</sup> *Banking Union: Commission proposes reform of a bank crisis management and deposit insurance framework*, European Commission, 18.04.2023, ec.europa.eu.

<sup>53</sup> *Reform of bank crisis management and deposit insurance framework*, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, 18.04.2023, finance.ec.europa.eu.

<sup>54</sup> Y. Osman, C. Volkery, *Heftiger Protest gegen EU-Bankenreform*, Handelsblatt, 18.04.2023, handelsblatt.com.

<sup>55</sup> Y. Osman, *Finger weg vom nationalen Einlagenschutz*, Handelsblatt, 19.04.2023, handelsblatt.com.

banków – na co być może zgodziłyby się te mniejsze. Opcjami negocjacyjnymi pozostają też reasekuracja, choć bardzo ograniczona przez regulacje kwotowe, oraz konieczność ujednoczenia prawa upadłościowego i konwergencji poziomu ryzyka w europejskich bankach. Jeśli jednak główną osią sporu będzie propozycja Komisji, ustępstwa rządu w Berlinie wydają się mało prawdopodobne.

## 2. Jednolite zasady działania banków

„Mały EDIS” nie był jedynym obszarem kontrowersji dotyczących rozwoju unii bankowej. W niemieckich dyskusjach systematycznie przewijała się kwestia niekonsekwencji w stosowaniu zasad europejskiej *resolution* wobec mniejszych banków. Istniejące regulacje sprzyjały spychaniu problemu na poziom narodowy, co pozwalało na korzystanie z rozwiązań miejscowego prawa upadłościowego i sięganie po pomoc publiczną. W konsekwencji pojawiało się pytanie o rzeczywiste zabezpieczenie strefy euro przed pojawianiem się lokalnych kryzysów bankowych o znaczącym potencjale destabilizacji finansów publicznych.

Dlatego Niemcy kładły na stole negocjacyjnym sprawę rozszerzenia stosowania zasad i instrumentów *resolution* na mniejsze instytucje kredytowe (co zresztą Komisja umiejętnie wykorzystała w propozycji reform CMDI)<sup>56</sup>. Służyć temu miała np. weryfikacja kryterium „interesu publicznego”, umożliwiająca bezpośrednią interwencję SRB i jednocześnie osłabiająca restrykcyjną ochronę wierzycieli na bazie prawa narodowego (a dokładniej 20 systemów członków unii bankowej). Co jednak najważniejsze, rozciągnięcie *resolution* na mniejsze banki nie oznaczałoby dla nich automatycznego dostępu do wsparcia finansowego w ramach SRF oraz ESM. W sferze odpowiedzialności finansowej Niemcy pozostawały więc na konserwatywnych pozycjach. Domknięciem systemu z perspektywy Berlina miałyby być raczej harmonizowanie najistotniejszych elementów prawa upadłościowego. Właśnie w tym kierunku szło zresztą oświadczenie Eurogrupy z czerwca 2022 r., uzgodnione po porażce idei EDIS forsowanej przez przewodniczącego Donohoego.

Warto podkreślić, że z perspektywy Berlina krok ku jednolitej przestrzeni zarządzania kryzysowego nie wiąże się z automatycznym wzmocnieniem ponadnarodowej władzy SRB, lecz oznacza jedynie ujednoczenie reguł. W Niemczech trudno znaleźć poparcie dla proponowanych przez m.in. CEPR<sup>57</sup> idei,

<sup>56</sup> *Zielbild der Bankenunion*, op. cit., s. 9–10.

<sup>57</sup> J. Zettelmeyer, S. Tagliapietra, G. Zachmann, C. Heussaff, *Beating the European energy crisis*, International Monetary Fund, grudzień 2022, imf.org.

by rozbudować SRB i wyposażyć ją we własne zdolności analityczne, narzędzia zbierania informacji oraz narodowe oddziały, które zastąpiłyby dotychczasowe agencje krajowe. W takim modelu SRB stałaby się de facto nową wspólnotową agencją i niełatwo byłoby wyobrazić sobie jej działanie bez solidnych funduszy interwencyjnych. Zapewne pozwalałyby one na elastyczniejsze podejście do zarządzania kryzysami bankowymi – łączenie *bail-in* z ograniczonym dokapitalizowaniem i przebudową modeli biznesowych banków pod kontrolą SRB, jednak za cenę zdecydowanego osłabienia szkieletu narodowego w sferze podejmowania decyzji.

Większą otwartość demonstrowali Niemcy w kwestii ujednoczenia podatków w sektorze bankowym, reguł upadłości korporacyjnej i konsumenckiej, a także zasad, według których działają np. rynki hipoteczne. Warto w tym kontekście wspomnieć o sformułowanej jeszcze przed pandemią francusko-niemieckiej propozycji w zakresie harmonizacji podatków w sektorze finansowym<sup>58</sup>. Takie uzgodnienia mogłyby rzeczywiście przyspieszyć powstanie jednolitego rynku europejskiego, sprzyjającego efektom skali i tworzeniu wielkich, ponadnarodowych podmiotów zdolnych do konkurencji na poziomie globalnym.

Należy jednak dodać, że w perspektywie Berlina chodziło raczej o zwiększenie bezpieczeństwa za sprawą wspólnych regulacji, a mniej – o wyzwolenie fali fuzji i przejęć oraz tworzenie wielkich podmiotów. Wobec tych ostatnich kwestii Niemcy zachowywały ostrożność – najpewniej ze względu na trzeźwą ocenę kondycji własnych banków, które w bezpośrednim starciu mogłyby nie wytrzymać konkurencji z wielkimi instytucjami z Francji, Włoch, Hiszpanii i Holandii. RFN podejmowała próby przygotowania się na tę sytuację – warto wspomnieć pomysł fuzji Deutsche Banku i Commerzbanku. Idea ta jednak upadła, ponieważ obydwie instytucje były w dość kiepskim stanie<sup>59</sup>. Kolejna wątpliwość odnosiła się do systemowego znaczenia wielkich banków, które powstałyby przy „ujednoczeniu” regulacji. Otwarcie mówił o tym prezes Federalnego Urzędu Nadzoru Finansowego (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BAFIN): korzyści, takie jak efekty skali, trzeba analizować wraz z kosztami rosnącej złożoności, wyzwaniem dla nadzoru oraz problemem banków „zbyt dużych, by upaść” (*too big to fail*)<sup>60</sup>. Ponadto dyskusja o wspólnej przestrzeni rynkowej

<sup>58</sup> M. Funke, J. Meyer, C. Trebesch, *Der deutsch-französische Vorschlag zu einer EU-Finanztransaktionssteuer. Internationale Einordnung und Politikempfehlungen*, „Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik”, luty 2020, nr 24, ifw-kiel.de.

<sup>59</sup> S. Płóciennik, *Fiasko bankowości politycznej: Deutsche Bank i Commerzbank porzucają plany fuzji*, „Biuletyn PISM”, nr 51 (1799), 26.04.2019, pism.pl.

<sup>60</sup> Y. Osman, A. Kröner, *Bafin-Bankenaufseher warnt: „Zweistellige Zahl von Banken bekommt ernsthafte Probleme“*, Handelsblatt, 16.08.2022, handelsblatt.com.

musiała uwzględnić kwestię własnych banków spółdzielczych i publicznych, które negatywnie odnosiły się do polityki otwierającej przestrzeń dla ekspansji wielkich graczy w sektorze bankowym. W ich głos Berlin wsłuchiwał się ze szczególną uwagą.

Ostrożne stanowisko w sprawie roli wielkich banków na europejskim rynku skłaniało Niemcy także do popierania reform precyzujących zasady ich działania. Tak było w przypadku propozycji Komisji Europejskiej z jesieni 2022 r. – tzw. Daisy Chain. Miała ona na celu dostosowanie wymogów kapitałowych MREL i reguł *resolution* do wielkich banków o systemowym znaczeniu i skomplikowanej strukturze obejmującej liczne oddziały w różnych lokalizacjach. Największą wagę w tej reformie miało rozwiązanie problemu podwójnego zaliczania niektórych składników kapitału w kalkulacji MREL w dużej grupie bankowej. Zmiana dopasowała też procedury do sytuacji, w której bank ma jednostki w krajach trzecich, podlegające zasadom odmiennym od unijnych. Reformę przeprowadzono w ciągu niecałego roku: już w kwietniu 2022 r. zawarto wstępne porozumienie między Parlamentem Europejskim i Radą UE, zaś końcową wersję noweli przyjęto na początku października 2022 r.<sup>61</sup>

### 3. Obniżanie poziomu ryzyka w bankach

Trzecia istotna dla RFN kwestia związana z rozwojem integracji bankowej to obniżenie ryzyka. Nie jest ona oczywiście nowa: Berlin podkreślał jej znaczenie właściwie od pierwszych negocjacji o wspólnym nadzorze. W tym kontekście ważnym punktem odniesienia dla Niemiec stała się propozycja reform ogłoszona przez Komisję Europejską jesienią 2021 r. Miała ona na celu implementację zaleceń Komitetu Bazylejskiego (Bazylea III) sformułowanych jeszcze w odniesieniu do poprzedniego kryzysu finansowego. Była przy tym na tyle wielowątkowa, że nadano jej nazwę „pakietu bankowego”<sup>62</sup>.

Pierwszy obszar zmian dotyczył zasad obliczania przez banki wymogów kapitałowych na podstawie tzw. wewnętrznych modeli, które zdaniem instytucji nadzoru zaniżały wskaźniki, a tym samym zwiększały poziom ryzyka. Komisja proponowała wprowadzenie tzw. dolnego limitu (*output floor*), który zmuszał banki do uwzględnienia mniej korzystnych dla nich modeli obliczeniowych zalecanych przez nadzór. Zmianom miała towarzyszyć dalsza standaryzacja

<sup>61</sup> *Daisy chains: Council adopted a revised bank resolution framework*, Council of the European Union, 4.10.2022, consilium.europa.eu.

<sup>62</sup> *Banking Package 2021: new EU rules to strengthen banks' resilience and better prepare for the future*, European Commission, 27.10.2021, ec.europa.eu.

wymogów, uwzględniająca jednak sytuację mniejszych banków, które obawiały się wysokich kosztów dostosowań do nowych reguł. Istotne było także wzięcie pod uwagę szczególnych uwarunkowań europejskiej gospodarki, np. rynku kredytów hipotecznych czy dużej roli sektora małych i średnich firm. Drugi punkt pakietu bankowego dotyczył poprawy zarządzania ryzykami ESG (*environmental, social and governance*) – czyli związanych ze zmianami w środowisku naturalnym, otoczeniem społecznym oraz regulacjami. Chodziło o włączenie tych ryzyk w proces nadzorczy i stress testy oraz objęcie nimi mniejszych banków, choć z uwzględnieniem zasady proporcjonalności ponoszonych kosztów. Trzecia grupa zmian miała wzmocnić kompetencje instytucji nadzorczych. Komisja w szczególności zalecała wprowadzenie oceny kwalifikacji osób mianowanych na członków zarządów (reguła *fit and proper*) oraz uporządkowanie nadzoru nad złożonymi grupami bankowymi o wielu oddziałach.

W toku negocjacji Komisji Europejskiej z Radą UE i Parlamentem Europejskim pojawiły się liczne kontrowersje. Bruksela była krytykowana za nadmierną ostrożność i zbyt rozciągnięte w czasie wdrażanie nowych zasad. W istocie pakiet miał obowiązywać dopiero od 2025 r., zaś zaostrzenie reguł celowało jedynie w 9-procentowy wzrost wymogów kapitałowych<sup>63</sup>. Komisja wyraźnie chciała uniknąć zbyt dużej presji na sektor bankowy w czasach polikryzysu. Kulminacją krytyki był wspólny wpis blogowy wiceprezesa EBC Luisa de Guindosa, szefa nadzoru w EBC Andrei Enrii oraz szefa EBA José Manuela Campy, którzy zarzucali propozycji Komisji zbyt duże odstępstwa od wymogów Bazyli III i namnożenie skomplikowanych wyjątków i okresów przejściowych<sup>64</sup>.

Niemieckie stanowisko w sprawie pakietu reform nie było jednoznaczne. Werbalne poparcie rządu dla obniżania ryzyka zderzało się z presją banków, które domagały się raczej złagodzenia zasad. Zarządy podnosiły szereg argumentów – od kryzysów, przez konieczność podwyższenia rentowności, po wyzwanie rosnącej konkurencji z USA. Minister finansów Christian Lindner ostatecznie się do nich przyłączył, zarzucając Komisji, że zbyt wiele uwagi poświęca ochronie konsumentów i stabilności, a za mało dba o konkurencyjność<sup>65</sup>.

Niepokój banków z RFN wzrósł, gdy w połowie 2022 r. swoje stanowisko negocjacyjne sformułował Parlament Europejski. Krytykowano zwłaszcza

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> A. Enria, L. de Guindosa, J.M. Campa, *Strong rules, strong banks: let's stick to our commitments*, The ECB Blog, 4.11.2022, ecb.europa.eu.

<sup>65</sup> Y. Osman, *Europäische Topaufseher üben scharfe Kritik an EU-Regierungen*, Handelsblatt, 6.11.2022, handelsblatt.com.

propozycję europosłów, by skrócić okresy przejściowe i zaostrzyć związane z nimi zasady. Parlament zgodził się np. na preferencyjne traktowanie kredytów dla firm bez ratingów zewnętrznych przy obliczaniu wymogów kapitałowych w okresach przejściowych, ale postawił warunek górnego pułapu obrotów w wysokości 500 mln euro. Takie rozwiązanie mogło pogorszyć kondycję wielu niemieckich podmiotów sektora średnich firm (*Mittelstand*). Kolejny postulat Parlamentu dotyczył powiązania reguł tymczasowych dla finansowania zakupów nieruchomości oraz budowy infrastruktury ze zrównoważonym rozwojem. Banki niemieckie domagały się uproszczenia zasad i wprowadzenia jednolitych okresów przejściowych dla wszystkich kredytów kwalifikowanych do obliczania wymogów kapitałowych. Krytykowały Parlament także za niedostateczne uwzględnienie zasady proporcjonalności oraz niedostosowanie reguły *fit and proper* do zróżnicowanych struktur sektorów bankowych w państwach członkowskich<sup>66</sup>.

W toku trwających do połowy następnego roku negocjacji wygrała jednak obawa przed kryzysem i wybrano mniej restrykcyjne rozwiązania: w szczególności stosowanie nowych zasad dopiero od 2025 r. i z uwzględnieniem dodatkowych okresów przejściowych<sup>67</sup>. W Niemczech przyjęto ten kompromis z ulgą: banki uzyskały korzystniejsze reguły obliczania kredytów dla firm w ramach *output floor* i przychyłono się do ich postulatów odnośnie do procedury *fit and proper*. Apelowały jednocześnie, by kolejne zmiany w większym stopniu uwzględniały problem nadmiernych kosztów dostosowań dla mniejszych banków<sup>68</sup>.

Kolejny temat, który podnoszono w kontekście ryzyka i stabilności systemu bankowego, to poziom NPL oraz koncentracji obligacji rządowych w bilansach banków. Względnie dobra sytuacja gospodarcza i poprawa kondycji instytucji kredytowych w drugiej połowie ubiegłej dekady nieco obniżyły temperaturę sporów o tę kwestię. Powróciła ona jednak wraz z kryzysem pandemicznym, a następnie odejściem od ekstremalnie luźnej polityki pieniężnej, wzrostem inflacji oraz ekonomicznym załamaniem spowodowanym wybuchem wojny na Ukrainie. Symptomy wyraźnego pogorszenia sytuacji obserwowano w samych Niemczech<sup>69</sup>, więc tym bardziej rosły obawy o stabilność sektora w słabszych gospodarkach południa strefy euro. Warto przy tym podkreślić,

<sup>66</sup> T. Schlüter et al., *EU-Bankenpaket: Deutsche Banken und Sparkassen warnen vor negativen Folgen für die Wirtschaft*, Bankenverband, 1.06.2022, bankenverband.de.

<sup>67</sup> *Commission welcomes political agreement on EU banking package*, Directorate-General for Financial Stability, Financial Services and Capital Markets Union, 27.06.2023, finance.ec.europa.eu.

<sup>68</sup> *Politische Einigung ist wichtiger Schritt: Detailfragen müssen bis Sommerpause geklärt werden*, Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, 27.06.2023, bvr.de.

<sup>69</sup> *Finanzstabilitätsbericht 2022*, Deutsche Bundesbank, listopad 2022, s. 50–51, bundesbank.de.



że problem NPL traktowano jako przejściowy, związany z koniunkturą, a ponadto poddany solidnej regulacji w ramach unii bankowej, np. poprzez stworzenie mechanizmów wczesnego ostrzegania banków. Większy niepokój budziła natomiast nierozwiązana wciąż kwestia posiadania przez instytucje dużych pakietów obligacji rządowych.

Z perspektywy Berlina szczególnie problematyczne jest traktowanie ich w systemie regulacyjnym jako inwestycji wolnych od ryzyka, niewymagających dodatkowego zabezpieczenia kapitałowego. Wyjątkowo niebezpieczna ścieżka to według Niemców nadmierna koncentracja obligacji „własnego” państwa w bilansach, ponieważ scala ona dwa potencjalne ryzyka dotyczące banków i kraju w jedno, o znacznie większym potencjale. Rozwiązaniem miałyby być w pierwszej kolejności wymagania ubezpieczania inwestycji w obligacje poprzez zwiększanie kapitału rezerwowego. W bardziej szczegółowym ujęciu opcja ta zakłada stopniowanie obowiązków instytucji kredytowych. Dla umiarkowanych pakietów obligacji wyznaczono by kwotę wolną – której inwestowanie nie wiązałoby się z koniecznością odkładania kapitału. W ten sposób uwzględnione zostałyby szczególne znaczenie banków jako nabywców papierów rządowych w europejskim systemie finansowym, a także fakt, że instytucje te używają obligacji do spełniania wymogów nadzorczych i refinansowania na rynkach. Jednocześnie przy inwestycjach przekraczających ustaloną kwotę niezbędne byłoby zastosowanie ważenia ryzyka wynikającego z obligacji, zależnego np. od ich ratingu, oraz wprowadzenie dopuszczalnych wskaźników koncentracji papierów wartościowych w bilansach, zwłaszcza w kontekście *home bias*.

Choć Niemcy konsekwentnie podnoszą potrzebę wypracowania zmian w kwestii nabywania przez banki obligacji, to jednocześnie mają powody do pewnej ostrożności w forsowaniu tego postulatu i godzenia się przynajmniej na dłuższe okresy przejściowe. Po pierwsze, twarda dekoncentracja rodziłaby ryzyko destabilizacji rynków obligacji emitowanych przez bardziej zadłużone państwa południa<sup>70</sup>. Mogłaby ona skończyć się kryzysem finansowym i niezbędną rozbudową narzędzi antykryzysowych w ramach strefy euro – zapewne o dużym potencjalne transferowym. Po drugie, Berlin musi brać pod uwagę, że także niemieckie banki są bardzo silnie powiązane z państwem, landami i gminami poprzez zakupy papierów wartościowych. Zaostrzenie reguł mogłoby więc

<sup>70</sup> *Jahresgutachten 2022/23. Energiekrise solidarisch bewältigen, neue Realität gestalten*, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, grudzień 2022, s. 196–197, sachverständigenrat-wirtschaft.de.

skomplikować ich sytuację. Niewątpliwie z tego właśnie względu preferowaną w systemie RFN opcją będzie ograniczenie nabywania obligacji rządowych do papierów stabilnych gospodarek.

Problem mogłoby rozwiązać pójście w kierunku wspólnych obligacji emitowanych przez UE w modelu zbliżonym do finansowania pandemicznego funduszu odbudowy. Dyskusja na ten temat trwa już od dłuższego czasu, ale na razie nie ma widoków na kompromis w sprawie *safe assets*<sup>71</sup> – również dlatego, że Niemcy traktują ewentualną emisję unijnych obligacji jako metodę uwspólnotowienia długu w strefie euro i krok ku transferowej unii fiskalnej. Wprowadzenie powszechnych obligacji europejskich doprowadziłoby bowiem do powstania ogromnej puli finansowej, która wzmocniałaby poziom ponadnarodowy i wspierałaby tendencje interwencjonistyczne w UE, na co Berlin nie chce się zgodzić.

<sup>71</sup> T. Bletzinger, W. Greif, B. Schwaab, *Can EU Bonds Serve as Euro-Denominated Safe Assets?*, „ECB Working Paper”, sierpień 2022, nr 2712, ecb.europa.eu.



## VIII. PERSPEKTYWY I KONSEKWENCJE DLA INTEGRACJI GOSPODARCZEJ W UE

Integracja bankowa w Unii Europejskiej została zainicjowana jako projekt „bezpieczeństwa finansowego” skoncentrowany na tym, by nie powtórzył się fatalny kryzys lat 2007–2013. Nie chodziło przy tym o same instytucje kredytowe, ale o szersze wyzwanie stabilności strefy euro i zagrożenie asymetrycznymi kryzysami. Ich źródłem mogą być problemy banków, a dodatkowym czynnikiem ryzyka jest zależność między finansami państw a instytucjami kredytowymi polegająca na znajdujących się w ich bilansach obligacjach rządowych.

W procesie budowy unii bankowej Niemcom chodziło o to, by wzrost poziomu bezpieczeństwa w sektorze został osiągnięty poprzez zwiększenie odporności banków, a nie poszerzenie odpowiedzialności finansowej państw w obliczu problemów płynnościowych lub bankructwa poszczególnych instytucji kredytowych. Dlatego Berlin stawiał na pakiet rozwiązań zakładający ostrzejsze wymogi dotyczące rezerw kapitałowych, blokowanie wsparcia dla sektora ze środków publicznych oraz ograniczanie wspólnych funduszy ratowania banków. W tej logice mieściła się również „ochrona” przed integracją małych banków publicznych i spółdzielczych, które pełnią ważne funkcje w niemieckich gospodarkach regionalnych i lokalnych. Mimo wielu deklaracji werbalnych drugorzędną rolę odgrywała w tym czasie kwestia budowy jednolitego rynku bankowego.

W ciągu dekady uzasadnienie dla rozwoju integracji bankowej uległo pewnej modyfikacji. Problem stabilności i bezpieczeństwa pozostaje istotny, ale wojna na Ukrainie podniosła znaczenie mobilizacji kapitału na cele transformacji energetycznej i cyfrowej oraz rywalizacji na polu globalizacji między mocarstwami. Europa potrzebuje silnego sektora bankowego, zdolnego do osiągania korzyści skali, wprowadzania innowacji finansowych oraz budowania dużych, globalnych instytucji kredytowych. W kontekście europejskiej integracji finansowej oznacza to, że coraz ważniejsze staje się stworzenie jednolitej przestrzeni dla usług bankowych.

Z przeprowadzonej w tym tekście analizy wywnioskować można, że przesunięcie akcentów nie wpłynęło znacząco na niemieckie preferencje dotyczące kształtu unii bankowej. Stanowisko RFN dowodzi trwałości przynajmniej trzech założeń polityki gospodarczej i integracyjnej tego państwa.

Pierwsze z nich to przekonanie, że Berlin nie zrezygnuje z ochrony i przywilejów regulacyjnych dla małych banków publicznych i spółdzielczych. Wynika

to nie tylko z ich sprawnego lobbingu i powiązań z polityką. Podyktowane jest to także faktem, że akurat ta grupa instytucji kredytowych oddaje naturę niemieckiego kapitalizmu – jego decentralizację, silny sektor średnich firm, znaczenie lokalnych banków dla miejscowego surogatu polityki przemysłowej. Nie należy się zatem spodziewać, by ten czynnik został wyraźnie osłabiony w dającej się przewidzieć przyszłości.

Drugie założenie dotyczy sfery finansów. Choć do władzy doszły partie bardziej otwarte na pogłębienie integracji europejskiej i skore do interwencji państwa (przy czym mowa tu o SPD i Zielonych, a nie FDP), to Niemcy pozostają niechętnie tworzeniu poważniejszych mechanizmów dzielenia ryzyka w ramach integracji oraz budowie narzędzi transferowych. Podstawową zasadą integracji bankowej jest „praca u podstaw” – wzmacnianie odporności poprzez zwiększanie rezerw kapitałowych, zniechęcanie do podejmowania nadmiernego ryzyka, ograniczanie ekspozycji na obligacje rządowe. Z tego też względu RFN nie zgodzi się na jednolite ubezpieczenie depozytów, lecz będzie forsować rynkowe mechanizmy reasekuracji między narodowymi systemami. To podejście nie powinno zaskakiwać, jeśli spojrzeć szerzej na jego logiczne powiązanie z priorytetami Berlina w sferze unijnej polityki fiskalnej. Niemcy hamują reformę paktu stabilności i wzrostu, która uelastyczyłaby ścieżki redukcji długów państw południa. Jeden z aspektów tej blokady to obawa o nowe emisje obligacji tych krajów – ostatecznie trafiłyby do banków i pogłębiły problem *sovereign bank nexus*. Niechętnie odnoszą się również do wspólnych funduszy: pandemiczny program antykryzysowy UE (NextGenerationEU, NGEU) jest traktowany jako jednorazowe przedsięwzięcie, które w żadnym razie nie powinno prowadzić do „unii fiskalnej”. To konsekwentne podejście, widoczne także w dyskusjach o tworzeniu SRF i negocjacjach dotyczących dostępu do międzyrządowego ESM.

Trzecie założenie wiąże się z logiką procesu integracji. Berlin zakłada, że najlepszą drogą wspólnotową jest konwergencja – stopniowe ujednoczanie struktur, modeli konkurencji, wskaźników ekonomicznych. Dopiero osiągnięcie wystarczającego „podobieństwa” gospodarek członkowskich pozwala myśleć o następnym kroku – tworzeniu instytucji politycznych oraz dzieleniu ryzyka finansowego. Ta wizja wyraźnie różni się od podejścia np. Francji, która uważa, że istotą integracji jest tworzenie najpierw instytucji politycznych, które poprzez jednolitą biurokrację, formułowanie agendy, wskazywanie celów, ustalanie standardów itd. doprowadzają do rzeczywistego postępu na tym polu. Spór między obydwoma stanowiskami widać dobrze w sferze bankowej. Nie jest to bynajmniej pierwszy obszar integracji, w którym idea konwergencji konkuruje

z koncepcją wspólnoty politycznej. Właśnie według takiego schematu przebiegała budowa strefy euro – preferowany przez Niemcy mechanizm stabilizacji kursów (rozwijany w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych) versus szybkie tworzenie wspólnego banku centralnego i waluty, czego domagali się Francuzi. Jeśli logika konwergencji nadal dominuje w niemieckim spojrzeniu – a niewiele świadczy o czymś innym – trudno spodziewać się radykalnego postępu w budowie unii bankowej.

Można zaryzykować tezę, że wobec niechęci Berlina do pogłębienia integracji unia bankowa pozostanie w obecnej formule – składającej się ze wspólnego nadzoru, stopniowo rozszerzanych reguł restrukturyzacji i upadłości wspartych niewielkim wspólnym organem i funduszem ratunkowym oraz mechanizmem reasekuracji w ochronie depozytów. Dalsze angażowanie energii politycznej w tych sferach przez uczestników integracji wydaje się – ze względu na brak szans na postępy – coraz mniej prawdopodobne. Bardziej obiecujący kierunek to unia rynków kapitałowych, która obejmowałaby obroty na rynkach ubezpieczeń, akcji, obligacji i innych papierów wartościowych. Uzasadnieniem tej inicjatywy byłoby swoiste „podciągnięcie taborów” i zbudowanie całościowej architektury dla integracji sfery finansowej w strefie euro. Daje ona również Niemcom okazję, by zrzucić z siebie odium państwa blokującego rozwój unii bankowej i przekierować dyskusję o reformach ku innemu, równie ważnemu co sektor bankowy, obszarowi współpracy gospodarczej w UE.

Na ewolucję unii bankowej warto także spojrzeć z szerszej perspektywy, uwzględniającej całą architekturę integracyjną oraz interesy takich państw jak Polska, które nie zdecydowały się jeszcze na przystąpienie do strefy euro. Rozwijana od 2012 r. integracja bankowa jest dla nich ważna – przynajmniej z trzech powodów.

Po pierwsze, unia bankowa zmniejszyła ryzyko wybuchu kryzysu gospodarczego w strefie euro, który z racji ekonomicznej dominacji obszaru wspólnej waluty w oczywisty sposób uderzyłby też w jej bliskich partnerów. Przykładowo w 2021 r. polski eksport – stanowiący równowartość ok. 50% PKB – aż w 59,2% zależał od państw strefy. W przypadku mniejszych gospodarek otwartych, takich jak Czechy i Węgry, wskaźniki te są jeszcze wyższe.

Po drugie, w systemach bankowych państw UE nienależących do strefy euro ważne miejsce zajmują spółki córki dużych banków ze strefy. W Polsce wśród największych instytucji kredytowych wymienić można reprezentacje Santander, ING, Commerzbanku, BNP Paribas oraz BCP. Fakt, że spółki matki

pozostają pod nadzorem EBC oraz działają w ramach wspólnego systemu przymusowej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, niewątpliwie zwiększa bezpieczeństwo polskiego sektora bankowego.

Po trzecie, obawa przed kryzysem bankowym wewnątrz unii monetarnej wyzwoliła działania, które przyczyniły się do usystematyzowania i ujednolicenia reguł dotyczących funkcjonowania wspólnego rynku w sferze banków – obowiązujących dla wszystkich członków Unii Europejskiej. Pomimo wciąż istniejących luk i fragmentacji nie sposób nie docenić znaczenia zasad wprowadzonych przez kolejne dyrektywy i regulacje unijne, w tym np. obowiązkowej ochrony depozytów o wysokości do 100 tys. euro.

Po czwarte, ważny jest również aspekt polityczny. W interesie państw znajdujących się poza strefą euro leży utrzymanie spójności instytucjonalnej integracji. Kluczowe znaczenie ma to, że regulacje bankowe przyjmuje się na zasadzie *single rulebook*, obejmującej całą UE. Spójność oznacza ponadto brak osobnych gremiów decyzyjnych zajmujących się wyłącznie obszarami pogłębionej integracji oraz brak osobnych funduszy przeznaczanych na ich funkcjonowanie. Wprawdzie w ramach unii bankowej powstały odrębne platformy instytucjonalne w zakresie nadzoru oraz *resolution*, ale nie są one „zamknięte”. Można w nich uczestniczyć poprzez mechanizm tzw. bliskiej współpracy między EBC a narodową instytucją nadzoru. Działa on na podstawie odrębnej umowy, która określa zasady dostosowania prawa narodowego w sposób pozwalający EBC na wykonywanie zadań nadzorczych oraz przeprowadzenie oceny kondycji sektora bankowego. Oczywiście taka formuła nie jest idealna. Warto pamiętać, że formalne decyzje dotyczące nadzoru podejmuje Rada Zarządzająca EBC, w której skład wchodzi jedynie członkowie strefy euro, co zmniejsza siłę głosu państwa będącego członkiem unii bankowej, ale korzystającego z własnej waluty. Równie ważne co inkluzyjny charakter gremiów decyzyjnych jest ograniczone znaczenie funduszy wsparcia i narzędzi fiskalnych, które mogłyby służyć pomocy bankom państw członkowskich w kryzysie: SRF jest niewielkie, zaś ESM – trudno dostępne. Na obecnym etapie trudno więc mówić o znacznie gorszej pozycji banków spoza strefy euro, bo w samej strefie nie istnieje tak naprawdę mechanizm, który ustanawiałby wspólne ponoszenie ryzyka za wszystkie funkcjonujące w niej banki. Ochrona depozytów, która miałaby właśnie taki charakter, pozostaje zdecentralizowana.

W kontekście powyższych uwag wyraźnie widać, że dla państw spoza unii bankowej podejście Niemiec – zorientowane na reguły rynkowe, ograniczanie politycznej integracji i wspólnej odpowiedzialności finansowej – jest korzystne.

Spowalnia ono procesy różnicowania Unii Europejskiej i budowania kręgów integracyjnych, które preferuje np. Francja. Także z tego względu RFN może zapewne liczyć na poparcie krajów *non-euro* w kwestii przekierowania uwagi z pogłębiania unii bankowej ku budowie unii rynków kapitałowych, której reguły są dopiero uzgadniane i z pewnością daleko jej do politycznej instytucjonalizacji.

**SEBASTIAN PŁÓCIENNIK**