

Kontrowersje wokół utworzenia unii bankowej w strefie euro

*Eugeniusz Gostomski**

Celem opracowania jest analiza możliwości utworzenia unii bankowej przez kraje Unii Europejskiej, w oparciu o dokumenty unijne oraz polską i zagraniczną literaturę fachową. Przedstawiono istotę i genezę koncepcji unii bankowej, przesłanki jej utworzenia oraz opisano trzy główne filary przyszłej unii bankowej. W końcowej części pracy przedmiotem analizy są argumenty wysuwane przez przeciwników utworzenia unii bankowej w strefie euro czy obejmującej banki z wszystkich krajów UE.

14.1. Istota i geneza koncepcji unii bankowej

Pojęcie unii bankowej w europejskim języku ekonomicznym i politycznym pojawiło się niedawno w związku z poszukiwaniem sposobów przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, który jest silnie związany z kryzysem bankowym w Irlandii, Portugalii, Hiszpanii, na Cyprze i w innych krajach, gdzie kryzys tak wyraźnie jeszcze się nie ujawnił. Na razie termin „unia bankowa” jest mglistym pojęciem, bardziej hasłem niż realistyczną koncepcją uzdrowienia unii walutowej 17 krajów eurolandu. W żadnym wypadku nie chodzi przy tym o łączenie banków z różnych krajów w większe jednostki, a więc o fuzje transgraniczne, ale o stworzenie paneuropejskiego nadzoru nad bankami, zbudowanie jednolitego systemu gwarantowania depozytów w strefie euro oraz powołanie wspólnej instytucji ratującej banki przed upadłością i zajmującej się upadłymi instytucjami kredytowymi. Unię bankową należy rozumieć przede wszystkim jako wizję wzmocnienia unii walutowej i przejścia do bardziej zaawansowanej integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej. Zdaniem wielu ekspertów unię bankową można ustanowić szybciej niż unię fiskalną¹, która jest postrzegana jako drugi filar wzmocnienia integracji gospodarczej w Europie, choć istnieją też opinie, że bez unii fiskalnej nie da się zbudować unii bankowej.

* Dr hab. prof. UG, Wyższa Szkoła Bankowa/ Uniwersytet Gdański, Katedra Handlu Zagranicznego

¹ Istota unii fiskalnej polega na prowadzeniu wspólnej polityki budżetowej w ramach bloku integracyjnego, kontrolowaniu narodowych polityk fiskalnych przez organ ponadnarodowy i ponoszeniu wspólnej odpowiedzialności za zadłużenie publiczne poszczególnych krajów członkowskich ugrupowania integracyjnego

Kryzys gospodarczy i finansowy, z jakim od pięciu lat boryka się świat i Europa, pokazał, iż systemy bankowe krajów UE nie są odporne na wstrząsy na międzynarodowych rynkach finansowych i załamania się koniunktury gospodarczej w ich macierzystych państwach. W wyniku silnych powiązań między bankami zarówno w skali krajowej, jak i międzynarodowej problemy jednego banku mogą szybko rozprzestrzenić się na inne, ze szkodą dla ich klientów, inwestorów i całej gospodarki narodowej. Banki, szczególnie działające w skali międzynarodowej, przyczyniły się istotnie do wybuchu kryzysu, a z drugiej strony znacznie ucierpiały z powodu kryzysu finansowego i gospodarczego. Straty poniesione przez banki przełożyły się na spadek ich wartości rynkowej. Dość powiedzieć, że indeks akcji banków europejskich w okresie od połowy 2007 roku do końca 2011 roku obniżył się o około 50%.

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy przekształcił się w strefie euro w kryzys zadłużeniowy, który ciągle bardzo negatywnie wpływa na kondycję ekonomiczną banków. Powstało trudne do przerwania błędne koło między kryzysem bankowym i kryzysem zadłużeniowym, czy mówiąc bardziej ogólnie, między bankami i poszczególnymi krajami strefy euro: pomoc państwa dla banków zagrożonych upadłością doprowadziła do zaostrzenia się kryzysu zadłużeniowego, co z kolei doprowadziło do spadku zaufania rynków finansowych do rządu i banków danego kraju oraz wzrostu oczekiwanej rentowności od inwestycji realizowanych w tym kraju, a więc także stóp procentowych na rynku usług bankowych z wszystkimi negatywnymi konsekwencjami dla krajowego systemu bankowego (problemy z pozyskaniem środków finansowych, pogorszenie się jakości portfela kredytowego banków itp.) [Höltzchi, 2012]. Próba przerwania tego błędnego koła ma być utworzenie unii bankowej.

Dyskusja nad wprowadzeniem w strefie euro unii bankowej została zainicjowana w kwietniu 2012 roku z inicjatywy Christine Lagarde, prezesa MFV i Mario Draghi, prezesa EBC, którzy opowiedzieli się za zdecydowanym wzmocnieniem nadzoru bankowego oraz wprowadzeniem odpowiednich funduszy gwarancyjnych i restrukturyzacyjnych na poziomie UE. Wcześniej sporadycznie kwestię unii bankowej podejmowały na swoich łamach czasopisma ekonomiczne, np. *Financial Times*. W maju 2012 roku na nieformalnym szczycie UE przywódcy państw i szefowie rządów zlecieli prezydentowi Rady Europejskiej H. Van Rompuyowi przygotowanie wraz z przewodniczącym Komisji Europejskiej, prezesem Europejskiego Banku Centralnego i szefem Eurogrupy do następnego szczytu unijnego w Brukseli w czerwcu 2012 roku koncepcji zbudowania unii bankowej, która umożliwiałaby szybkie i skuteczne reagowanie na pojawiające się kryzysy bankowe w strefie euro. 28 i 29 czerwca 2012 roku zgłoszono odpowiednie propozycje w tej sprawie, które zostały przyjęte przez wszystkie kraje eurolandu. Stwierdzono też, że unia bankowa będzie otwarta także dla innych krajów członkowskich UE.

Zgodnie z zaakceptowaną koncepcją przyszła unia bankowa strefy euro ma obejmować trzy istotne elementy:

- powołanie do życia wspólnego dla wszystkich krajów członkowskich organu nadzorującego bezpośrednio przede wszystkim banki działające w róż-

nych krajach i bardzo duże banki, którego zadaniem będzie egzekwowanie przestrzegania przepisów przez te instytucje i kontrolowanie ponoszonego przez nie ryzyka,

- utworzenie jednolitego systemu gwarantowania depozytów bankowych chroniącego interesy deponentów w strefie euro, gdziekolwiek mają oszczędności, w celu przywrócenia zaufania do sektora bankowego w tych krajach,
- wprowadzenie jednolitych regulacji dotyczących upadłości banków oraz utworzenie funduszu finansującego restrukturyzację banków zagrożonych upadłością [www.ec.europa.eu/news, (26. 06. 2012)].

Powyższe działania składające się na unię bankową pozytywnie wpisują się w wysiłki Komisji Europejskiej i innych organów UE na rzecz zażegnania obecnego kryzysu w strefie euro. Mają one uzupełnić istniejącą unię walutową integracją sektora bankowego i tą drogą przyczynić się do pogłębienia europejskiej integracji gospodarczej. Choć bezpośrednio nie uzależnia się utworzenia unii bankowej od ustanowienia unii fiskalnej, to dla wielu obserwatorów jest oczywiste, że bez integracji w sferze fiskalnej unia bankowa nie będzie mogła prawidłowo funkcjonować.

Bardzo pozytywnie na ideę utworzenia unii bankowej w strefie euro zareagował *Financial Times*. 30 czerwca 2012 roku napisano w nim, że uzgodniony na brukselskim szczycie zarys unii bankowej stwarza nadzieję na przerwanie tańca śmierci, w którym banki i rządy wzajemnie ciągną się w dół ku niewypłacalności.

Po uzgodnieniu koncepcji unii bankowej na szczecelu politycznym Komisja Europejska przystąpiła do prac nad wdrożeniem jej do praktyki bankowej. Już 12 września 2012 roku Komisja Europejska wezwała Parlament i Radę UE do stworzenia unii bankowej, przedstawiając dwa wnioski ustawodawcze:

- wniosek w sprawie ustanowienia jednolitego mechanizmu nadzorczego poprzez powierzenie EBC zadań w zakresie polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad bankami,
- wniosek dotyczący rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego [www.ec.europa.eu/news/eu, (15.09.2012)].

14.2. Przestanki utworzenia unii bankowej

Idea utworzenia w Europie unii bankowej budzi wiele kontrowersji wśród polityków i ekonomistów. Zwolennicy jej wprowadzenia uważają, że bez niej strefę euro czeka rozpad, gdyż ucieczka depozytów ze słabych krajów i w konsekwencji trudności banków z pozyskaniem niezbędnych środków finansowych na akcję kredytową zmuszą w końcu rządy tych krajów do rezygnacji z euro. Natomiast przeciwnicy utworzenia unii bankowej twierdzą, że krok ten mógłby doprowadzić do katastrofy

gospodarczej w Europie, ponieważ unia bankowa zwiększy poziom ryzyka nadużycia w sektorze bankowym i obciąży finanse krajów ze zdrowymi bankami odpowiedzialnością za problemy chorych banków w innych krajach. Tym trudnym problemom muszą stawić czoła politycy podejmujący decyzje w sprawie unii bankowej.

Holenderski ekonomista Dirk Schoenmaker słusznie twierdzi, że Europa musi zmierzyć się z finansowym tryblematem, który polega na tym, że nie można jednocześnie osiągnąć trzech następujących celów: stabilności finansowej w Europie, integracji systemów bankowych i suwerenności poszczególnych krajów w zakresie nadzoru finansowego. Unia bankowa ma umożliwić realizację dwóch pierwszych celów, eliminując ten ostatni [Morawski, 2012].

Jakie argumenty przemawiają za utworzeniem unii bankowej w Europie? Analizując różne opinie na temat celowości takiego przedsięwzięcia, można wskazać kilka przesłanek. Po pierwsze, duże banki europejskie są silnie umiędzynarodowione, utrzymując ponad połowę swoich aktywów poza granicami kraju macierzystego, a więc znacznie więcej niż ma to miejsce w przypadku dużych banków amerykańskich czy japońskich (średnio około 20%). Ich aktywa niejednokrotnie przekraczają wielkość PKB kraju pochodzenia (zob. tabelę 14.1).

Tabela 14.1. Banki europejskie – suma bilansowa w relacji do PKB (stan na koniec 2010 r.)

Bank	Kraj pochodzenia	Suma bil. (mld €)	% PKB
UBS	Szwajcaria	1028	260
Credit Suisse	Szwajcaria	806	204
ING	Holandia	1247	211
Nordea	Szwecja	581	168
HSBC	Wielka Brytania	1857	110
Barclays	Wielka Brytania	1756	104
RBS	Wielka Brytania	1714	101
BNP Paribas	Francja	1998	103
Banco Santander	Hiszpania	1362	128
Crédit Agricole	Francja	1593	82
Deutsche Bank	Niemcy	1906	76
DnB NOR	Norwegia	236	75
Swenska Handelsbanken	Szwecja	238	69
Lloyds Banking Group	Wielka Brytania	1169	69
Unicredit	Włochy	929	60
Société Générale	Francja	1132	58
BBVA	Hiszpania	553	52

Źródło: Too big to fail – wenn Banken zu gross werden, www.sparkasse-co-lif.de/pdf (10.07.2012).

Powyższe banki są za duże, żeby upaść. W razie kryzysu ich problemy spadają więc na barki relatywnie słabych finansowo rządów krajów pochodzenia. Ta dysproporcja rodzi duże ryzyko systemowe dla całej Unii Europejskiej.

Należy zaznaczyć, że duże banki w Europie stały się wielkimi instytucjami kredytowymi, głównie w wyniku łączenia się i przejmowania innych instytucji kredytowych. Do tego jeszcze w połowie minionej dekady zachęcała Komisja Europejska, widząc w tym instrument stworzenia silnych europejskich instytucji kre-

dytowych, zdolnych do konkurencji w globalnej gospodarce z bankami amerykańskimi i japońskimi.

Po drugie, rzeczą paradoksalną jest fakt, że w strefie euro istnieje wspólna waluta i swoboda przepływu kapitału, a brak jest jednolitego nadzoru nad sektorem bankowym w krajach eurolandu. Prowadzi to bowiem do tego, że banki najchętniej podejmują działalność w krajach o łagodnym nadzorze finansowym. Wiąże się z tym niebezpieczeństwo ucieczki depozytów z krajów o rygorystycznym nadzorze² do krajów o łagodniejszym nadzorze nad rynkami finansowymi i tym samym pogorszenia się szansy rozwoju w tych pierwszych. Problem ten zostałby rozwiązany, gdyby udało się stworzyć zintegrowany system nadzoru przynajmniej nad bankami funkcjonującymi w wielu krajach.

Po trzecie, za utworzeniem unii bankowej przemawia to, że dotychczas władze krajowe słabo radziły sobie z restrukturyzacją banków. Taka sytuacja wystąpiła m.in. w Hiszpanii i Portugalii [www.for.org.pl, (21.06.2012)].

Ideę utworzenia unii bankowej zdecydowanie popiera MFW, który w swej rocznej ocenie strefy euro stwierdził, że dla 27 krajów UE jest ona rzeczą pożądaną, natomiast dla 17 krajów strefy euro jest rozwiązaniem zasadniczej wagi. MFW zaapelował o powołanie do życia wspólnego systemu gwarancji depozytów bankowych, który zwiększy zaufanie klientów do banków. Według MFW unia bankowa powinna chronić w przyszłości podatników przed kosztami nieodpowiedzialnych działań banków. Fundusz opowiada się również za wspólnym, silnym systemem nadzoru bankowego, który byłby w stanie zapobiec dalszej dezintegracji systemu finansowego w strefie euro [www.forbes.pl/artykuły/sekcje/wydarzenia (22.06.2012)].

Pomysł utworzenia unii bankowej poparło 15 wybitnych ekonomistów niemieckich, którzy skrytykowali przeciwników tego rozwiązania, skupionych wokół profesora H.W. Sinna, dyrektora monachijskiego ifo Instytutu. W opublikowanym 8 lipca 2012 roku oświadczeniu podkreślili, iż kryzys finansowy obnażył fatalny błąd konstrukcyjny unii walutowej, jakim jest ścisłe powiązanie między zadłużeniem sektora finansowego i zadłużeniem państwa. Polega to na tym, że budżet państwa w razie kryzysu musi wspierać duże banki, a te z kolei posiadają w swoich portfelach olbrzymią ilość tracących na wartości obligacji skarbowych. W tej sytuacji każdy kryzys bankowy staje się kryzysem finansów publicznych i odwrotnie. Problem ten dodatkowo zostaje zaostrzony przez wycofywanie się zagranicznych inwestorów z finansowania zadłużonych krajów, co grozi rozpadem strefy euro. Zdaniem wspomnianych wyżej ekonomistów, konieczne jest oddzielenie refinansowania banków od sytuacji finansowej poszczególnych krajów. Wtedy kryzys finansów publicznych nie będzie wpływał negatywnie na możliwości udzielania kredytów przez banki, a wahania koniunkturalne na rynku bankowym będą mogły zostać złagodzone poprzez współpracę z krajami europejskimi. Jednakże podstawowym warunkiem wprowadzenia powyższego rozwiązania jest ujednolicenie nadzoru nad rynkiem bankowym. Dlatego autorzy oświadczenia opowiedzieli się za utworzeniem wspólnego organu nadzorczego na płaszczyźnie europejskiej [www.ftd.de, (08.07.2012)].

² Do niedawna takimi krajami były Irlandia i Cypr oraz nienależąca do UE Islandia.

14.3. Główne filary europejskiej unii bankowej

Nikt nie wie jaki kształt ostatecznie przyjmie unia bankowa w Europie, jeżeli w ogóle dojdzie do jej utworzenia. Jak już wspomniano, według koncepcji przedstawionej na czerwcowym szczycie UE w Brukseli powinna ona opierać się na trzech filarach:

- wspólnym unijnym organie sprawującym nadzór nad bankami,
- paneuropejskim systemie gwarantowania depozytów bankowych,
- paneuropejskim funduszu restrukturyzacyjnym, którego zadaniem będzie ratowanie banków przed bankructwem i uczestnictwo w likwidacji upadłych banków.

Jeśli idzie o pierwszy filar unii bankowej – stworzenie zintegrowanego nadzoru nad bankami, to wstępne kroki już zostały poczynione. Od 2011 roku w UE istnieje bowiem nowa architektura nadzoru finansowego, która w odniesieniu do banków obejmuje dwa organy nadzorcze: Europejską Radę Ryzyka Systemowego (European Systemic Risk Board – ESRB) i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (European Banking Authority – EBA) [Gostomski, 2011]. ESRB funkcjonuje przy Europejskim Banku Centralnym i odpowiedzialna jest za nadzór makroostrożnościowy nad systemem finansowym w krajach UE, rozumiany jako monitorowanie i ocenianie potencjalnych zagrożeń dla stabilności finansowej tych krajów wynikających z rozwoju sytuacji makroekonomicznej oraz zdarzeń dotyczących całego systemu finansowego. Organ ten wydaje rekomendacje i ostrzeżenia, które choć nie są wiążące dla poszczególnych krajów, pełnią rolę systemu wczesnego ostrzegania przed groźącym ryzykiem systemowym. Jednakże dotychczas ESRB nie wykazała się większą aktywnością. Natomiast EBA jest organem nadzoru mikroostrożnościowego. Nie nadzoruje on bezpośrednio banków (nadzór nad nimi pozostaje w rękach organów narodowych, lecz jedynie koordynuje działalność krajowych władz nadzorczych i wprowadza prawnie wiążące standardy techniczne, które mają zapobiegać zakłóceniom w zakresie funkcjonowania mechanizmu konkurencji w ramach UE i poprawiać jakość nadzoru bankowego w poszczególnych krajach. Również EBA dotychczas nie może pochwalić się zauważalnymi sukcesami, a z powodu złych wyników *stres-testów* jest bardzo krytykowany [Steevens, 2012].

Koncepcja unii bankowej idzie znacznie dalej w zakresie integracji nadzoru bankowego w ramach UE i obejmuje stworzenie rzeczywistego nadzoru bankowego na szczeblu unijnym. Wspólny organ nadzorczy ma stawić czoło aktualnym wyzwaniom i przyczynić się do wzrostu zaufania na rynkach finansowych. Wymaga to politycznego porozumienia między krajami członkowskimi w kwestii zwiększenia zakresu ponadnarodowego nadzoru i jego niezależności od poszczególnych rządów, co jest równoznaczne z ograniczeniem ich suwerenności.

Za wprowadzeniem wspólnego nadzoru bankowego opowiadał się m.in. minister finansów Jacek Rostowski. Jego zdaniem byłoby to dobre rozwiązanie dla Polski i innych krajów unijnych z dużym udziałem banków – zagranicznych córek, ponie-

waż wspólny nadzór nie będzie tak bliski krajom, w których znajdują się siedziby banków – matek. Poza tym ze względów logistycznych jest lepiej, gdy krajowy nadzór bankowy ma do czynienia tylko z jednym zagranicznym urzędem nadzoru bankowego [www.pb.pl, (10.07.2012)].

Istotnym elementem unii walutowej ma być jednolity system gwarantowania depozytów bankowych. Dotychczas w każdym kraju członkowskim UE istnieje narodowy system gwarantowania zwrotu depozytów do kwoty 100 tys. euro na jednego deponenta w razie upadłości banku. Zapobiega to panicznemu wycofywaniu z banku pieniędzy w razie pojawienia się w nim jakichkolwiek trudności. Jednakże w przypadku jednoczesnej upadłości kilku banków lub bankructwa wielkiej międzynarodowej grupy bankowej, fundusz gwarancyjny danego kraju może nie być w stanie wywiązać się z ustawowych gwarancji. Dlatego potrzebny jest paneuropejski system gwarantowania depozytów bankowych. Pierwszym krokiem w kierunku stworzenia takiego systemu jest zaproponowane przez Komisję Europejską już w lipcu 2010 roku wprowadzenie obowiązkowych pożyczek wzajemnych. W razie niewypłacalności krajowego funduszu gwarancyjnego mógłby on zaciągać pożyczki w funduszach gwarancyjnych innych krajów. Kolejnym krokiem byłby ogólnounijny system gwarantowania depozytów, do którego składki wpłacałyby wszystkie kraje unijne i z którego wypłacane byłyby pieniądze deponentom w przypadku upadłości jakiegoś banku. Jest to projekt trudny do realizacji, ponieważ wymaga od krajów Unii ujednolicenia wielu przepisów z zakresu bankowości.

Gdyby rzeczywiście powstał wspólny unijny system gwarantowania depozytów, to bezpieczeństwo banków w poszczególnych krajach zostałoby wzmocnione, gdyż ich straty byłyby pokrywane także przez fundusze gwarancyjne innych krajów. Jednocześnie banki określonego kraju ponosiłyby koszty upadłości banków w pozostałych krajach członkowskich UE.

Trzeci filar unii bankowej obejmuje instrumenty służące restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków znajdujących się w trudnej sytuacji. W pierwszej kolejności Komisja Europejska proponuje ustanowienie funduszy restrukturyzacyjnych na poziomie krajowym, które współpracowałyby ze sobą i w razie potrzeby musiałyby pod określonymi warunkami udzielać sobie pożyczek [www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction, (22.06.2012)]. W dalszej perspektywie powinien powstać wspólny fundusz restrukturyzacji i likwidacji banków, który mógłby być finansowany nie tylko ze składek banków, lecz również wpływami z planowanego podatku od transakcji finansowych [Gostomski, 2012].

14.4. Argumenty przeciwko utworzeniu unii bankowej

Przeciwko utworzeniu unii bankowej w ramach UE wysuwa się wiele argumentów natury organizacyjnej, politycznej i ekonomicznej. Osoby sceptycznie odnoszące

się do idei unii bankowej wskazują na to, że pomysł ten nie jest podparty żadnymi głębszymi analizami ekonomicznymi i pomija wcześniejszy raport grupy de Larosiere'a, którego zalecenia w postaci utworzenia Europejskiej Rady Ryzyka Systemowego i europejskiego systemu nadzoru nad rynkami finansowymi są realizowane [www.for.org.pl, (21.06.2012)].

Przeciwnicy powołania od życia unii bankowej podnoszą kwestię związanego z tym ograniczenia suwerenności państw w niej uczestniczących. Uważają oni, że władza nad sektorem bankowym jest istotną prerogatywą rządów i dlatego przekazanie kompetencji nadzorczych nad bankami do organu paneuropejskiego oznaczałoby ograniczenie podmiotowości państwa. Jednak z drugiej strony bez oddania części suwerenności na rzecz organu paneuropejskiego nie będzie możliwa dalsza integracja ekonomiczna w ramach UE, która jest konieczna w celu przezwyciężenia skutków kryzysu zadłużeniowego w strefie euro.

Przeciwno szybkiemu wprowadzeniu unii bankowej opowiada się prezes Bundesbanku Jens Weidmann. Uważa on, że wymagałaby to zarówno zmiany traktatów dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej, jak i zmiany konstytucji w poszczególnych krajach członkowskich, czego nie sposób dokonać w krótkim czasie i dlatego unię bankową należy postrzegać jako uwięźnienie długiego procesu porządkowania finansów publicznych w krajach UE i pogłębiania integracji gospodarczej.

Bardzo sceptycznie do możliwości utworzenia unii bankowej odnosi się rząd niemiecki, chociaż nie zablokował on prac nad jej stopniowym urzeczywistnieniem [www.european-circle.pl, (26.06.2012)]. Przed negatywnymi skutkami unii bankowej przestrzegało 172 ekonomistów niemieckich w głośnym liście otwartym opublikowanym po szczycie brukselskim 5 lipca 2012 roku. Działania w kierunku unii bankowej uważają oni za zły krok, prowadzący do wspólnej odpowiedzialności krajów strefy euro za długi banków eurolandu, czyli do unii transferowej. Według nich unia bankowa stałaby się instrumentem obciążenia oszczędnych i pracowitych społeczeństw kosztami braku rozsądku społeczeństw żyjących ponad stan [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protesajfruf, (5.07.2012)].

Krytycy idei unii bankowej nie zgadzają się z poglądem, iż paneuropejski nadzór bankowy będzie skuteczniejszy niż narodowy nadzór w poszczególnych krajach unijnych. Ich zdaniem kontrolowanie banków na poziomie europejskim ze względu na skalę związanych z tym trudności jest pobożnym życzeniem. Odrzucają oni również propozycję wspólnego gwarantowania depozytów bankowych, ponieważ prowadziłaby ona do nasilenia się pokusy nadużycia w systemie bankowym poszczególnych krajów unijnych. Podobnie krytycy unii bankowej odrzucają pomysł stworzenia wspólnego funduszu ratującego banki przed upadłością. Udzielanie bankom dodatkowego zabezpieczenia stanowiłoby zachętę do „rozdawania” kredytów, czyli udzielania tanich kredytów zarówno podmiotom prywatnym, jak i publicznym. Tym samym mielibyśmy do czynienia z powielaniem błędów z pierwszych lat istnienia strefy euro, kiedy kraje Południa korzystając z wysokiej wiarygodności krajów Północy, mogły bez problemu zaciągać na dużą skalę tanie kredyty na finansowanie swego

importu, długu publicznego i inwestycji mieszkaniowych, co doprowadziło do wybuchu kryzysu zadłużeniowego w tych krajach.

* * *

Termin „unia bankowa” nie jest adekwatny do przedsięwzięć, które kraje unijne zamierzają wprowadzić w celu stworzenia solidniejszych podstaw funkcjonowania banków i przywrócenia zaufanie do euro, co stanowi istotny element długookresowej wizji europejskiej integracji gospodarczej i fiskalnej. Pierwszym już podjętym krokiem w zakresie działań prowadzonych pod hasłem tworzenia unii bankowej jest wezwanie Parlamentu i Rady UE do przeniesienia nadzoru nad bankami ze szczebla krajowego na szczebel europejski – do Europejskiego Banku Centralnego. Zaś kolejnymi etapami tego procesu muszą być ustanowienie wspólnego systemu ochrony depozytów bankowych i zintegrowanie zarządzania bankami w sytuacji kryzysowej. Kluczowe znaczenie ma przy tym wola polityczna krajów eurolandu do ograniczenia swej suwerenności na rzecz instytucji paneuropejskich. Na razie bardzo sceptycznie do unii bankowej odnoszą się Niemcy, bez zgody których o żadnej unii bankowej w strefie euro nie może być mowy. Nie akceptują one m.in. zamiaru objęcia wspólnym nadzorem europejskim wszystkich banków w krajach eurolandu (około 6 tys. instytucji kredytowych), a więc także banków spółdzielczych i lokalnych kas oszczędności. Z takim stanowiskiem należy się zgodzić, ponieważ brak jest uzasadnienia, by małe banki nieprowadzące działalności transgranicznej podlegały pod scentralizowany nadzór bankowy. W odniesieniu do tych banków bardziej kompetentny jest nadzór krajowy. Bardzo trudną sprawą jest przeniesienie na szczebel paneuropejski kwestii odpowiedzialności finansowej za banki, które musi iść w parze z przekazaniem kompetencji nadzorczych do EBC. Unia bankowa nie jest dobrym lekarstwem na kryzys bankowy i zadłużeniowy w krajach strefy euro, ponieważ jej brak nie był przyczyną tego kryzysu. Należy ją postrzegać jako długookresową koncepcję budowy jednolitego rynku finansowego w krajach UE i jako jeden z wielu środków zapobiegania w przyszłości kryzysom bankowym.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest projekt utworzenia unii bankowej krajów eurolandu, do której mogłyby przystąpić także inne kraje UE. Budzi on wiele kontrowersji. Tą drogą zamierza się bardziej ustabilizować systemy bankowe w dotkniętych kryzysem krajach strefy euro i pomóc im w uporządkowaniu ich finansów publicznych. Jej wprowadzenie będzie bardzo trudne ze względu na konieczność zrezygnowania państw ją tworzących z części suwerenności w zakresie sprawowania nadzoru nad bankami i gwarantowania depozytów bankowych, a przede wszystkim z powodu niebezpieczeństwa zaangażowania pieniędzy podatników z krajów o zdrowych bankach w ratowanie banków zagrożonych w innych krajach. Zagadnienia te autor analizuje w swoim opracowaniu.

Summary

Controversy Around the Establishment of the Banking Union in the Euro Area

The aim of this article is to present the project of establishing banking union of eurozone countries, which could also join other EU countries. The project provokes a lot of controversy. The idea of banking union is intended to stabilize the banking system of the eurozone countries that are more affected by the financial crisis and help them to sort out their public finances. However, there are two main problems which accompany the introduction of the union. First of all, it creates the necessity for abandoning the part of sovereignty for the members, especially in the field of supervision of banks and guarantee bank deposits. What is more, the banking union is associated with the danger to the taxpayers' money in countries with healthy banks to be involved with the support for endangered banks in other countries. Author analyzes these issues in the report above.

Bibliografia

- Bundesbank gegen rasche Bankunion*, www.european-circle.pl (26.06.2012).
- Der offene Brief der Ökonomen im Wortlaut*, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/protestajfruf (5.07.2012).
- FTD. Wirtschaftswunder Ökonomenstreit – Der Widerstand formiert sich*, www.ftd.de (08.07.2012).
- Gostomski E. (2011), *Funkcjonowanie nadzoru bankowego w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Uwarunkowania i wyzwania Polskiej Prezydencji*, UG.
- Gostomski E., *Podatkiem w transakcje*, „Gazeta Bankowa” 7-8/2012.
- Höltzsch R., *Ein langer Weg zur Totalrenovation der Währungsunion*, *Neue Zürcher Zeitung*, 14 Juni 2012.
- Komisja Europejska. Memo. Aktualizacja – unia bankowa*, www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction (22.06.2012).
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania na rzecz unii bankowej*, Bruksela, 12. 09. 2012, www.ec.europa.eu/news/eu (15.09.2012).
- MFW: unia walutowa najpilniejszym priorytetem*, www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia (22.06.2012).
- Morawski J., *Wstęp do debaty i pytania do panelistów. Debata Forum Obywatelskiego Rozwoju*, www.for.org.pl (21.06.2012).
- Relacja z debaty FOR „Propozycja unii bankowej w strefie euro: o co chodzi, jakie skutki” (21.06.2012), www.for.org.pl
- Rostowski o zaletach wspólnego nadzoru bankowego*, www.pb.pl (10.07.2012).
- Steevens C., *Die Ablösung der EBA wäre logisch, aber...*, „Börsen – Zeitung”, 17 Juni 2012.
- Too big to fail – wenn Banken zu gross werden*, www.sparkasse-co-lif.de/pdf (10.07.2012).
- Unia bankowa dla Europy*, www.ec.europa.eu/news (26.06.2012).