



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 55 (523) • 20 października 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny),
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa

Przeciwdziałanie kryzysowi finansowemu – działania Unii Europejskiej

Marcin Koczor

Kryzys finansowy w UE stał się najważniejszym punktem obrad Rady Europejskiej (15–16 października). Konkluzje szczytu w tej sprawie nie wybiegają poza wcześniejsze ustalenia podjęte na spotkaniu przywódców państw strefy euro (oraz Słowacji i Wielkiej Brytanii) 12 października w Paryżu oraz spotkania Rady ECOFIN z 7 października. Większość instrumentów wsparcia dla banków jest w posiadaniu państw członkowskich, UE odgrywa jednak kluczową rolę w kształtowaniu ogólnych ram działań pomocowych. Najbliższy okres będzie sprawdzianem ich skuteczności.

Ogólne zasady działań. Podstawą działań krajów w zakresie pomocy dla zagrożonych upadłością instytucji finansowych są wytyczne ECOFIN odnośnie do zarządzania transgranicznymi kryzysami finansowymi z października 2007 r., które uzupełnione zostały zasadami przyjętymi 7 października br¹. Najważniejsze z nich to: ograniczenie w czasie podejmowanych interwencji, ochrona interesów podatników, możliwość wymiany kadry zarządzającej i wpływ na jej uposażenie w instytucjach otrzymujących wsparcie oraz ograniczenie negatywnych skutków interwencji (np. na konkurencję w ramach wspólnego rynku UE). Rada Europejska w swoich konkluzjach podkreśliła, że działania pomocowe państw powinny być zgodne z zasadami wspólnotowego prawa konkurencji, które w obecnych warunkach powinno być jednak stosowane elastycznie.

Należy zaznaczyć, że podstawą prawną pomocy dla banków są wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw, przyjęte w listopadzie 2004 r. Stanowią one m.in., że pomoc publiczna musi być ograniczona w czasie do maksymalnie sześciu miesięcy, mieć charakter zwrotny, zostać udzielona na możliwie najbardziej komercyjnych warunkach oraz że może to nastąpić tylko jeden raz. W związku z obecną skalą pomocy dla sektora bankowego Komisja Europejska przedstawiła 13 października dokładne wytyczne, które dotyczą szczegółowych zasad udzielania pomocy publicznej instytucjom finansowym. Zasady te bazują na wytycznych z 2004 r. wskazując, że wsparcie państwa powinno być niedyskryminacyjne, ograniczone do niezbędnego zakresu oraz że podmioty je otrzymujące powinny powstrzymać się od prowadzenia ryzykownych działań rynkowych. Pomoc może być również udzielana dłużej niż sześć miesięcy. Komisja podkreśliła, że decyzje w sprawie autoryzacji pomocy będą podejmowane niezwłocznie od zgłoszenia potrzeby wsparcia. Tak w istocie się dzieje, czego przykładem jest szybka zgoda na pomoc dla takich instytucji, jak m.in. Hypo Real Estate czy Bradford&Bingley.

Instrumenty i płaszczyzny działań. Rada Europejska zaakceptowała szeroką gamę instrumentów i działań, które przyjęte zostały na szczycie państw strefy euro w Paryżu. Mają one na celu przede wszystkim zapewnienie stabilności systemu finansowego, przywrócenie zaufania między podmiotami operującymi w sektorze finansowym oraz ochronę interesów klientów banków. Polegać mają głównie na dokapitalizowaniu banków, okresowym gwarantowaniu pożyczek międzybankowych oraz udostępnianiu pożyczek dla banków w celu zachowania płynności. Z punktu widzenia indywidualnych klientów bardzo ważna jest zgoda Rady ECOFIN na podniesienie pułapu minimalnej gwarancji depozytów z 20 do 50 tys. euro na okres co najmniej jednego roku. Dla zapewnienia spójności

¹Zob. A. Gradziuk, M. Koczor, *Unia Europejska a kryzys na amerykańskim rynku finansowym*, „Biuletyn” PISM nr 45(515) z 25 września 2008 r.

systemu gwarancji w UE Komisja Europejska przedstawiła propozycję zmiany dyrektywy o systemie gwarantowania depozytów. Poprawka przewiduje, że docelowym pułapem minimalnej gwarancji będzie 100 tys. euro oraz że środki do ustalonego poziomu minimalnego powinny być gwarantowane w 100% wysokości. W ramach przyjętych instrumentów i zasad działania państwa członkowskie UE, których instytucje mogą być szczególnie podatne na kryzys, przyjęły bądź są w trakcie przyjmowania indywidualnych planów ratunkowych, których łączna wysokość może wynieść ok. 2 bln euro, co jest kwotą wielokrotnie większą od założonej w Planie Paulsona (700 mld USD). O ile działania państw członkowskich na początku kryzysu były dość słabo skoordynowane, to po szczycie przywódców państw strefy euro podejmowane kroki wydają się być dużo bardziej spójne. W dzień po spotkaniu w Paryżu ujawniono wysokość planów ratunkowych w krajach strefy euro. Dla poprawienia koordynacji działań Rada Europejska zaproponowała stworzenie komórki ds. kryzysu finansowego, której zadaniem będzie wymiana informacji o sytuacji na rynkach finansowych w poszczególnych państwach UE. W jej skład wejdą przedstawiciele państw członkowskich, prezydencji, szefów Eurogrupy, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego.

Warto także wspomnieć o bardzo dużej aktywności EBC, który w ostatnich dniach zdecydował się zwiększyć dostęp banków do środków wspierających płynność rynku. Przekazał także 5 mld euro pożyczki dla Banku Węgier, gdzie występuje poważny problem z płynnością systemu finansowego.

Podejmowane są także działania mające szersze implikacje dla całej gospodarki UE. Do takich należy decyzja EBC z 8 października, podjęta wspólnie z innymi bankami centralnymi (m.in.: Fed, Bankiem Anglii, Bankiem Japonii, Bankiem Szwajcarii), o obniżce stóp procentowych o 50 pkt. bazowych. Była ona długo wyczekiwana przez rynek, gdyż stopy w strefie euro były obniżane ostatni raz w czerwcu 2003 r. Innym przykładem jest decyzja Europejskiego Banku Inwestycyjnego o przeznaczeniu 15 mld euro w latach 2008–2009 (30 mld euro do 2011 r.) na pożyczki dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Będą one udzielane poprzez banki komercyjne i mają być bardziej dostępne i lepiej dostosowane do potrzeb MŚP niż obecne.

Ważną częścią europejskiej koncepcji jest wymiar zewnętrzny, którego istotą jest zainicjowanie debaty na temat reformy światowego systemu finansowego. Rada Europejska podkreśliła wolę współpracy w kształtowaniu zmian na tym polu. Z dobrym przyjęciem wśród uczestników szczytu UE spotkała się idea zwołania międzynarodowego spotkania poświęconego tej kwestii. Podczas spotkania prezydenta Francji i przewodniczącego Komisji Europejskiej z prezydentem USA w Camp David 18 października uzgodniono, że zorganizowana zostanie seria szczytów dotyczących reformy systemu finansowego, a pierwszy ma odbyć się tuż po wyborach prezydenckich w USA.

Konkluzje. UE nie wypracowała „europejskiego planu Paulsona”, a ustaliła raczej dokładne ramy i zasady działań, w realizację których zaangażowane są zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje Wspólnot Europejskich. Zarzuty o braku działań ratunkowych na poziomie wspólnotowym są nieuzasadnione, ponieważ Unia nie jest państwem i nie dysponuje autonomicznymi instrumentami pozwalającymi na dokapitalizowanie banków czy gwarantowanie pożyczek. Jej rolą w obecnym kryzysie jest przede wszystkim czuwanie nad przestrzeganiem prawa konkurencji oraz kształtowanie adekwatnych do skali problemów rozwiązań regulacyjnych, m.in. w zakresie nadzoru finansowego, którego wzmocnienie na poziomie UE zapowiedziała Rada Europejska. Jest za wcześnie, by ocenić efektywność tych działań, ale wydaje się, że miarą ich skuteczności w najbliższym czasie będzie kształtowanie się poziomu wzajemnego zaufania pomiędzy podmiotami rynku. Bez jego przywrócenia nie da się bowiem wyjść z kryzysu.

Kryzys na rynku finansowym przynosi implikacje dla całej europejskiej gospodarki, która znajduje się w fazie hamowania. Państwa UE muszą więc zintensyfikować działania w obliczu trudności gospodarczych. W tym kontekście konieczne wydaje się przyspieszenie reform w ramach Strategii Lizbońskiej, zwłaszcza w jej makroekonomicznej części. Kluczowym instrumentem na tym polu jest Pakt Stabilności i Wzrostu, który (w wyniku reformy w 2005 r.) dopuszcza możliwość przekroczenia pułapu referencyjnego (3%) jeżeli chodzi o wysokość deficytu budżetowego w sytuacjach wyjątkowo poważnych trudności gospodarczych. Pakt musi być jednak przestrzegany, a Komisja Europejska powinna bardzo ściśle i bez stosowania elastycznego podejścia sprawdzać, czy państwa członkowskie nie nadużywają wspomnianego wyjątku. Spowolnienie gospodarcze nie powinno być bowiem usprawiedliwieniem dla prowadzenia mniej restrykcyjnej polityki budżetowej. Dobrym posunięciem ze strony UE jest chęć zajęcia przywódczej roli w dyskusji nad reformą światowego ładu finansowego. Istotne będzie, czy UE uda się jak najszybciej przedstawić koncepcję reformy systemu. Kluczowa w tym względzie będzie współpraca z USA, a także z Chinami, Indiami, Rosją czy krajami Zatoki Perskiej. Reforma systemu finansowego to wieloletnie przedsięwzięcie i aby UE realnie się liczyła w tym procesie, musi być silniej zintegrowana wewnętrznie.