Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.06.2022 www.osw.waw.pl

Granice integracji. Niemiecka blokada finalizacji unii bankowej

Sebastian Płóciennik

W obliczu pandemii, wojny na Ukrainie i wysokiej inflacji rośnie potrzeba konsolidacji i wzmocnienia narzędzi antykryzysowych w strefie euro. Szansa na to pojawiła się na początku maja, gdy szef Eurogrupy Paschal Donohoe przedstawił plan ukończenia trwającej od dekady budowy unii bankowej. Propozycja utworzenia wspólnego systemu ubezpieczenia depozytów (EDIS) – brakującego elementu całej konstrukcji – spotkała się jednak z oporem państw członkowskich strefy euro. Sprzeciw zgłosiły w szczególności Niemcy, które obawiają się przekształcenia EDIS w mechanizm transferowy. Pat wokół unii bankowej oznacza, że główny ciężar walki z kryzysami nadal będzie spoczywał na Europejskim Banku Centralnym (EBC) i działaniach podejmowanych ad hoc przez kraje członkowskie. Pokazuje też wyraźnie, że granicą integracji jest wciąż kwestia zakresu solidarności finansowej między uczestnikami integracji.

Dyskusja o stabilności strefy euro i jej odporności na kryzysy zdominowana jest przez problemy związane z polityką pieniężną EBC oraz zasadami dyscypliny fiskalnej paktu stabilności i wzrostu (PSW). Tymczasem równie istotna jest kondycja banków strefy. Ich trudności w jednym państwie członkowskim mogą – co pokazał kryzys ekonomiczny z lat 2008–2009 – skutkować turbulencjami w całej unii walutowej.

Kryzysy bankowe są zaraźliwe także w wymiarze transgranicznym. Instytucje finansowe strefy euro są ze sobą powiązane poprzez udziały, obligacje czy wspólne transakcje, a więc ewentualne problemy np. banków włoskich mogą łatwo wywołać kłopoty banków francuskich. Równie ważne jest to, że w przypadku kryzysów bankowych rządy często muszą podjąć kosztowne działania ratunkowe, aby uniknąć efektu domina w całej gospodarce. Dla wielkich banków skala wyzwania może być jednak na tyle duża, że inwestorzy zaczną stawiać pod znakiem zapytania stabilność finansową państwa i żądać radykalnie wyższej premii od ryzyka w wycenie obligacji. W takiej sytuacji pojawia się już bezpośrednie zagrożenie dla spójności całej strefy euro: kryzys asymetryczny. Oznacza on, że jeden z krajów członkowskich znajduje się w sytuacji fundamentalnie gorszej od pozostałych, a EBC nie jest w stanie prowadzić w tych warunkach odpowiedniej dla wszystkich polityki pieniężnej. Między kondycją banków a stabilnością całej unii walutowej istnieje zatem wyraźny związek, który uzasadnia konieczność prowadzenia jednolitej polityki wobec instytucji finansowych, czyli unię bankową.

Przesłanek za integracją jest jednak więcej. Europejski rynek bankowy jest podzielony na narodowe nisze i traci dystans do najważniejszych konkurentów globalnych. Stworzenie w strefie euro jednolitego obszaru dla funkcjonowania instytucji finansowych sprzyjałoby

konkurencyjności, fuzjom i powstaniu większych podmiotów. Stawką jest koszt dostępu do kapitału, który nie powinien być wyższy niż w USA lub Chinach.

Ku unii bankowej

Najważniejsze działania integracyjne w tym obszarze podjęto w konsekwencji kryzysu finansowego z lat 2007–2008. Bolesną lekcją był zwłaszcza krach w Hiszpanii, który pokazał, jak bardzo problemy banków mogą uderzyć w finanse państwa. W 2014 r. udało się wprowadzić nadzór EBC nad największymi bankami strefy euro. Z kolei w 2016 r. zaczął funkcjonować wspólny mechanizm uporządkowanej restrukturyzacji i upadłości banków, który miał zapobiec nieskoordynowanym, często upolitycznionym próbom ratowania instytucji finansowych przez władze narodowe.

Nie powiodły się jednak próby wprowadzenia trzeciego filaru unii bankowej – wspólnego ubezpieczenia depozytów bankowych – który miał zapobiec panicznemu wycofywaniu przez depozytariuszy środków z zagrożonych upadkiem banków. Dzięki niemu klienci mieli mieć pewność, że ich lokaty będą korzystały z jednakowej ochrony we wszystkich państwach członkowskich. Komisja Europejska zaproponowała w 2015 r., aby w ciągu dwóch lat wprowadzić możliwość wzajemnego wsparcia finansowego między narodowymi systemami, a do 2024 r. zastąpić je wspólnym funduszem ubezpieczeniowym. Ani ten pomysł, ani kolejne – o wiele mniej ambitne – nie wyszły jednak poza etap konsultacji na forum Eurogrupy.

Próba przełamania impasu

Na posiedzeniu Eurogrupy 3 maja jej przewodniczący, irlandzki minister finansów Donohoe, złożył propozycję, która miała być podstawą do podjęcia politycznej decyzji o sfinalizowaniu unii bankowej na czerwcowej Radzie Europejskiej. Plan przewidywał dwa etapy realizacji EDIS. W pierwszym, który miał się zacząć w 2024 r., narodowe systemy ubezpieczeń zostałyby powiązane mechanizmem reasekuracji, czyli wzajemnie udzielanych pożyczek. Równolegle miałyby powstać zręby wspólnego funduszu ubezpieczeniowego. Jego zasoby finansowe byłyby budowane dzięki składkom, których poziom byłby uzależniony od skali ryzyka w narodowych systemach bankowych. W drugiej fazie, planowanej na 2028 r., wspólny fundusz przejąłby funkcję centralnej instytucji ubezpieczenia depozytów w europejskich bankach. To z jego zasobów miałyby być udzielane pożyczki dla narodowych systemów na przeprowadzanie niezbędnych interwencji.

Przed wprowadzeniem funduszu – czyli drugą fazą – banki miałyby zostać „przetestowane" pod kątem stabilności i ekspozycji na ryzyko. Chodzi w szczególności o poziom tzw. złych kredytów (*non-performing loans*, NPL) oraz koncentracji obligacji rządowych w bilansach, który naraża banki na kłopoty w razie obniżenia ratingu państw. Co ważne, wyniki przeglądu miałyby podlegać zatwierdzeniu przez wszystkie kraje członkowskie, co faktycznie równałoby się prawu weta. Do tego czasu nastąpiłyby również daleko idąca harmonizacja narodowych systemów ubezpieczenia oraz doprecyzowanie przepisów określających zasady dotyczące upadłości banków i pomocy publicznej.

Ambitna próba Donohoe spełzła jednak na niczym ze względu na opór rządów. Ministrowie z mniejszych państw zgłaszali obawy co do rosnącego wpływu wielkich banków na ich rynki, kraje południa zaś – w szczególności Włochy – krytycznie odnosiły się do zmniejszenia roli obligacji rządowych w bilansach banków. Największy opór stawiały

Niemcy – tradycyjny hamulcowy prób finalizacji unii bankowej.

Niemcy – główny oponent

Rząd w Berlinie od lat krytycznie patrzy na próby wdrożenia EDIS. Niezależnie od afiliacji politycznej, kolejni ministrowie finansów niczym mantrę powtarzali, że najpierw konieczne jest obniżenie poziomu ryzyka w bankach południa. Bez spełnienia tego warunku EDIS stałby się – jak twierdzili przedstawiciele Berlina – szerokim kanałem transferowym do krajów, które nie potrafią sprawnie zarządzać swoimi sektorami bankowymi.

Obecny gabinet nie postępuje inaczej. Choć trudniej dziś zarzucać włoskim bankom zbyt wysoki poziom NPL, to w mocy pozostaje postulat ograniczenia koncentracji obligacji rządowych, która – zdaniem Niemców – nie tylko jest ryzykowna finansowo, lecz także tworzy niebezpieczne zależności między sektorem bankowym a władzą. Minister finansów RFN Christian Lindner (FDP) chciałby również, by właściciele w większym niż dotąd stopniu odpowiadali za restrukturyzację banków, a obciążenie podatników pojawiało się w wyjątkowych sytuacjach. Bez uwzględnienia powyższych punktów trudno dyskutować o wspólnym funduszu, dlatego propozycje Donohoe niemiecki minister potraktował jako co najwyżej „okazję do wymiany poglądów".

Stanowisko RFN do pewnego stopnia można wyjaśnić tradycyjnym rygoryzmem fiskalnym, niemniej duże znaczenie ma także opinia własnych banków – w szczególności małych podmiotów publicznych i spółdzielczych. Od lat ich zrzeszenia podkreślają zalety wynikające z posiadania własnego, budowanego przez dekady systemu ubezpieczenia depozytów i nie widzą powodu, by z niego rezygnować na rzecz unijnego rozwiązania. Obawiają się one też o swoją konkurencyjność w starciu z wielkimi, transgranicznymi molochami z Francji, Włoch, Hiszpanii czy Holandii. Mniej krytyczne są prywatne banki niemieckie i przedstawiciele fintechów (platform cyfrowych oferujących usługi finansowe), dla których finalizacja unii bankowej byłaby szansą na ekspansję, zwiększenie bezpieczeństwa obrotu finansowego i lepszy rating.

„Niepełna" unia bankowa

Niepowodzenie inicjatywy Donohoe pokazuje istotę sporu o kierunek integracji gospodarczej w strefie euro. Chodzi o granice solidarności finansowej państw członkowskich w obliczu kryzysów. Francja, Włochy i inne kraje południa uważają, że powinny być one zarysowane możliwie szeroko. W przeciwnym razie trudno wyobrazić sobie stabilne funkcjonowanie unii walutowej. Odmienną wizję mają Niemcy, a w zasadzie cała północ strefy, uznająca, że solidarność nie może oznaczać „unii transferowej". Mechanizmy redystrybucji muszą być poprzedzone upodobnieniem się gospodarek pod względem wydajności i odporności na wstrząsy.

Powyższy spór w pokryzysowej dekadzie wyciszyła polepszająca się koniunktura gospodarcza i ekspansywna polityka pieniężna EBC. Udało się go też uniknąć przy planowaniu pandemicznego funduszu odbudowy – obóz niechętny wspólnej odpowiedzialności za ryzyko zadowolił się obietnicą, że chodzi o jednorazowy mechanizm pomocowy. Wraz z pogarszającą się koniunkturą i rosnącą inflacją dylemat „ile solidarności?" powraca do debaty o przyszłości integracji. Nieudana próba przeforsowania EDIS jest w tym kontekście ważnym sygnałem. Niewykluczone zresztą, że kończy ona zmagania o stworzenie pełnej unii bankowej. Ta pozostanie więc projektem mającym za

fundament nadzór i mechanizm restrukturyzacji, który w kolejnych latach będzie uzupełniany harmonizacją niektórych reguł, np. dotyczących upadłości banków. Może to mieć konsekwencje dla funkcjonowania strefy euro, zwłaszcza w obliczu kryzysów. EDIS można byłoby potraktować jako sygnał wysłany rynkom, że unia walutowa ulega wzmocnieniu i dysponuje kolejnym instytucjonalnym zabezpieczeniem na wypadek turbulencji. Jego brak oznacza, że odpowiedzialność za reakcję na ewentualne wstrząsy finansowe spoczywa przede wszystkim na barkach EBC oraz krajów członkowskich, które – podobnie jak dekadę temu – będą zmuszone podejmować decyzje ad hoc w żmudnym procesie negocjacji politycznych.

Prawdopodobne ostateczne zaprzepaszczenie szans na sfinalizowanie unii bankowej ma też konsekwencje dla całej struktury integracyjnej w UE. Pod względem politycznym nie jest to zła wiadomość dla państw spoza strefy euro, które obawiały się jej szybkiej konsolidacji w reakcji na pandemię i wojnę na Ukrainie oraz zaostrzenia podziału między strefami euro i non-euro. Unia bankowa w ramach unii walutowej stawiałaby w gorszej pozycji konkurencyjnej ich sektory bankowe i z dużym prawdopodobieństwem przymuszała je do dostosowywania się do wprowadzanych przez kraje strefy euro reguł. Fiasko EDIS oddala urzeczywistnienie się takiego scenariusza, a ponadto otwiera szansę na przyspieszenie prac nad szerszą koncepcją unii rynków kapitałowych, obejmującą całą UE. Tak pomyślany projekt hamowałby różnicowanie integracji i faktyczne przejście do – postulowanej przez niektóre państwa, np. Francję – „Europy wielu prędkości”.