



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 140 (1713), 15 października 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Sebastian Płóciennik
Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Unia prawie bankowa: Niemcy wobec wspólnego ubezpieczenia depozytów

Sebastian Płóciennik

Od trzech lat trwają negocjacje na temat utworzenia europejskiego ubezpieczenia depozytów bankowych. Impas wynika głównie ze sceptycznego stanowiska Niemiec, które obawiają się powstania mechanizmu transferów finansowych na koszt niemieckiej gospodarki. Grudniowy szczyt strefy euro jest szansą na kompromis. Jego zawarcie oznaczałoby finalizację unii bankowej – obszaru kluczowego dla przyszłości strefy euro.

Jednym z priorytetowych kierunków reform w strefie euro po kryzysie finansowym stało się pogłębienie integracji w sektorze bankowym. Wspólny nadzór nad instytucjami finansowymi, zarządzanie procesem upadłości banków oraz europejskie ubezpieczenie depozytów (EDIS, European Deposit Insurance Scheme) – nazywane jako całość unią bankową – miały z jednej strony zmniejszyć podatność na kryzysy, z drugiej zaś ułatwić wspólne reagowanie na nie.

Od 2015 r. budowa nowej struktury utknęła jednak w miejscu. Wprawdzie udało się utworzyć nadzór i fundusz na wypadek upadłości banków, ale wciąż brak trzeciego filaru: ubezpieczenia depozytów. Bez niego nie uda się przezwyciężyć fragmentacji rynku usług bankowych w UE, wciąż będzie też istnieć ryzyko gwałtownego wycofywania depozytów (*bank run*) w najmniej odpornych gospodarkach strefy euro.

EDIS jest blokowany przede wszystkim przez Niemcy. Pierwsza inicjatywa Komisji Europejskiej z 2015 r. została wyhamowana przez sprzeciw ministra finansów Wolfganga Schäublego i niemieckich banków. Szła ona rzeczywiście daleko: już od 2017 r. miało istnieć wzajemne wsparcie finansowe między narodowymi systemami, a do 2024 r. miał je zastąpić wspólny europejski fundusz. Choć Komisja wycofała się z powyższych pomysłów i zaproponowała ostrożniejsze rozwiązania, negocjacje wyhamowały. Okazją do przełamania impasu – prawdopodobnie ostatnią przed wyborami do Parlamentu Europejskiego – będzie szczyt strefy euro w grudniu 2019 r.

Brak zgody na EDIS. Głównym problemem, który z perspektywy Niemiec uniemożliwia utworzenie wspólnego ubezpieczenia depozytów, jest wysoki poziom tzw. zagrożonych kredytów (NPL – *non-performing loans*) w bankach strefy euro. Według szacunków Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w pierwszym kwartale 2018 r. do tej kategorii należało zaliczyć 3,9% kredytów na łączną kwotę prawie 780 mld euro. Jest to wprawdzie lepszy wynik niż jeszcze trzy lata temu (6,8% pod koniec 2015 r., 1,12 bln euro), jednak niepokój budzi koncentracja NPL w krajach południa. Włoskie banki kumulują jedną czwartą wszystkich zagrożonych kredytów. Bardzo obciążają one także grecki sektor bankowy.

Niemcy obawiają się, że powstanie wspólnego funduszu gwarancyjnego obniżyłoby zachęty do sanacji gorzej zarządzanych banków, a w razie krachu doprowadziłoby do transferów środków na koszt stabilnych systemów finansowych państw północnoeuropejskich. Swoją zgodę uzależniają zatem od wyraźnego obniżenia poziomu NPL (do 1–2%). Spełnienie tego postulatu zajęłoby jednak wiele lat, co w praktyce oznacza odłożenie planu wspólnego ubezpieczenia depozytów *ad acta*.

Wysoki poziom NPL to nie jedyny argument wykorzystywany przez Niemcy. Drogę do EDIS blokuje ich zdaniem także koncentracja obligacji rządowych w bilansach banków – zwłaszcza obligacji „własnych” państw. Sprzyja temu ich ulgowe traktowanie w bilansach: banki nie muszą zabezpieczać ich dodatkowymi rezerwami. W konsekwencji powstaje toksyczna zależność. Ewentualne kłopoty fiskalne państwa i spadające ratingi uderzyłyby także w sektor bankowy. W razie utworzenia EDIS mogłoby to oznaczać konieczność transferów finansowych do krajów ogarniętych kryzysem. Dlatego, jak postulują Niemcy, najpierw trzeba skończyć ulgowym traktowaniem obligacji w bilansach banków. Dla zadłużonych państw południa ten warunek jest jednak nie do przyjęcia.

Oprócz wspomnianych wyżej zastrzeżeń Niemcy podnoszą jeszcze konieczność harmonizacji prawa upadłościowego czy zwiększenia odpowiedzialności wierzycieli za straty banków. Za niechęcią do EDIS może jednak kryć się także obawa o konkurencyjność własnego sektora finansowego. Mniejsze banki spółdzielcze i państwowe, które posiadanie własnego, solidnego zabezpieczenia depozytów uznają za jeden ze swoich unikalnych atutów, nie widzą powodu, by dzielić się nim z konkurentami zza granicy. Na niemieckie kalkulacje wpływać mogą także obawy przed falą fuzji w Europie, którą wywołałoby dokończenie unii bankowej. Niemcy nie odgrywaliby w niej wiodącej roli: większe banki mają Włosi, Hiszpanie i Francuzi – i oni mogliby być największymi beneficjentami ujednoczenia rynku finansowego w Europie.

Kontrargumenty. Nie brak jednak czynników, które mogą skłonić Niemcy do ustępstw w sprawie EDIS. Na pierwszym miejscu należy wskazać obawy o przyszłość integracji europejskiej. Sprawa ubezpieczenia depozytów nasila bowiem spory z państwami południa, szczególnie z Włochami, które zarzucają Niemcom ignorowanie postępów w redukcji NPL i egoistyczne forsowanie interesów własnych banków. Rząd Contego może uznać dalsze blokowanie EDIS za pretekst do wywołania sporu politycznego, np. wokół dyscypliny finansów publicznych, który zachwieje stabilnością strefy euro. Komplikuja się również relacje z Francją, która zarzuca RFN blokowanie unijnych reform proponowanych wcześniej przez prezydenta Macrona.

Niemcom coraz trudniej bronić ich pryncypialnego stanowiska także dlatego, że pojawiają się propozycje kompromisowe. Przykładem jest nieoficjalna propozycja prezydencji austriackiej dotycząca wprowadzenia tzw. modelu hybrydowego ubezpieczenia depozytów. Przewiduje on, że odpowiedzialność za wkłady spoczywałaby w pierwszej kolejności na systemach narodowych. Dopiero po wyczerpaniu ich środków wkraczałby wspólny fundusz tworzony z wpłacanych uprzednio narodowych składek. Gdyby i ta pula uległa wyczerpaniu, ostatnią formą pomocy byłyby pożyczki udzielane między systemami narodowymi.

Sprzeciw wobec EDIS kłóci się również z rosnącymi międzynarodowymi ambicjami RFN. W obliczu narastających konfliktów z USA i rosnącej roli Chin coraz więcej przemawia za wzmocnieniem międzynarodowej pozycji euro. Taki postulat pojawił się m.in. w artykule ministra spraw zagranicznych Heiko Maasa o „równoważonym partnerstwie z USA” z końca sierpnia br. Pozostanie on jednak na papierze do czasu domknięcia unii bankowej, bez której trudno myśleć o sprawnym funkcjonowaniu obszaru wspólnej waluty.

Wnioski. Kompromis w sprawie EDIS w trakcie grudniowego szczytu Rady Europejskiej pozostaje sprawą otwartą. Przeciw niemu przemawia niechęć Niemiec – ale i innych państw północnoeuropejskich, np. Holandii – do nowych mechanizmów transferowych oraz ich obawy o konkurencyjność własnych banków. Szansę na postęp obniżają też czynniki wewnętrzne: słabnąca pozycja kanclerz Angeli Merkel oraz ciągły wzrost notowań Alternatywy dla Niemiec, partii wrogiej euro i pogłębieniu integracji. Porozumienia nie można jednak wykluczyć, zwłaszcza jeśli ubezpieczenie depozytów stanie się elementem szerszego kompromisu w ramach UE uwzględniającego nie tylko inne obszary zmian w strefie euro (np. kompetencje Europejskiego Mechanizmu Stabilności), ale też politykę migracyjną.

Powstanie EDIS – będącego trzecim filarem unii bankowej – miałyby duże znaczenie dla obszaru wspólnej waluty. Wzrosłoby z pewnością zaufanie co do przyszłości strefy euro, w szczególności przekonanie rynków finansowych, że obszar wspólnej waluty poradzi sobie z następnym kryzysem gospodarczym. Byłby też sygnałem politycznym – istotnym w kampanii wyborczej do Parlamentu Europejskiego, wzmacniającym partie opowiadające się za pogłębieniem integracji.

Ostateczne powstanie unii bankowej – możliwe dzięki kompromisowi wokół EDIS – miałyby poważne konsekwencje także dla tych państw, które nie są obecnie zainteresowane przystąpieniem do niej, w tym Polski. Ich pozycja uległaby osłabieniu, musiałyby bowiem i tak dostosować się do większości reguł unii bankowej, ale bez wpływu na ich tworzenie. Ich sektory bankowe mogłyby być też uznane przez rynki finansowe za mniej atrakcyjne i bardziej narażone na ryzyko kryzysu. Do tego dochodzi szerszy problem przyszłości integracji. Unia bankowa stanowi przede wszystkim wzmocnienie rdzenia UE, czyli strefy euro. Jej powstanie jeszcze ostrzej podkreśliłoby dylemat tych państw członkowskich, które nie chcą wspólnej waluty i sceptycznie podchodzą do pogłębienia integracji, ale jednocześnie nie chcą jej różnicowania.