



BIULETYN

Nr 135 (1111), 20 grudnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Trudna droga do unii bankowej

Paweł Tokarski

Europejski Bank Centralny rozpoczyna kompleksowy przegląd aktywów banków strefy euro. Stanowi on ważny krok w kierunku utworzenia tzw. unii bankowej, ale zarazem ogromne wyzwanie z uwagi na skalę całej operacji. Przedsięwzięcie EBC jest ostatnią szansą na przywrócenie wiarygodności sektora bankowego strefy euro i ma kluczowe znaczenie dla stabilności wspólnej waluty. Po zakończeniu przeglądu jeszcze trudniejszym zadaniem może się okazać przeprowadzenie kosztownych i skomplikowanych działań naprawczych wobec poszczególnych banków.

Źródłem kryzysu w strefie euro nie należy upatrywać jedynie w łamaniu reguł zarządzania gospodarczego w strefie euro czy w nierozważnej polityce fiskalnej państw członkowskich. Przed światowym kryzysem finansowym Hiszpania czy Irlandia miały poziom długu sektora finansów publicznych w stosunku do PKB niższy niż wymagane 60%. Jednak to wzrost poziomu zadłużenia sektora prywatnego w stosunku do PKB pociągnął za sobą masowe przepływy kapitału z północy na południe strefy euro, tworzące bańki spekulacyjne. Pogorszenie sytuacji gospodarczej odbiło się na sytuacji sektora bankowego – konieczne stało się udzielenie mu pomocy ze środków publicznych. W strefie euro nie zapewniono odpowiednich mechanizmów centralnego nadzoru nad bankami przy braku ograniczeń w przepływie kapitału. Obecnie sytuacja daleka jest od przejrzystości, której przywrócenie stanowi jedno z najważniejszych wyzwań dla strefy euro na najbliższe lata.

Interwencje Europejskiego Banku Centralnego (EBC), w tym dwa duże programy tanich kredytów dla sektora bankowego w postaci LTRO (Long Term Refinancing Operations) oraz ogłoszenie we wrześniu 2012 r. nowego programu wykupu obligacji rządowych, znacznie uspokoiły sytuację w strefie euro. Niemniej środki te miały także negatywne skutki. Wiele banków, zamiast zmienić swoje modele biznesowe, wykorzystało tanie pożyczki z EBC do zakupu dochodowych obligacji rządowych, wystawiając się na jeszcze większe ryzyko w niepewnej sytuacji fiskalnej państw strefy euro.

W kierunku nowego systemu nadzoru. Państwa strefy euro są w trakcie tworzenia wspólnego systemu nadzoru nad bankami strefy euro. Pierwszy z jego filarów, jednolity mechanizm nadzorczy (SSM – Single Supervisory Mechanism), został już zaaprobowany. W listopadzie 2014 r. EBC przejmie bezpośrednie funkcje nadzorcze nad najważniejszymi bankami strefy euro. W międzyczasie, we współpracy z Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EBA) i krajowymi instytucjami nadzorczymi oraz przy wsparciu prywatnych firm audytorskich, przeprowadzi kompleksowy przegląd aktywów (Asset Quality Review – AQR) 128 największych grup bankowych, reprezentujących w sumie 85% aktywów banków z państw członków SSM.

Pełna informacja o problemach w strukturze kapitałowej banków jest niezbędna dla uzdrowienia całego sektora. Przegląd obejmuje ocenę ryzyka z punktu widzenia nadzorczego, ocenę jakości aktywów oraz tzw. test warunków skrajnych. Jest to największe tego typu przedsięwzięcie podjęte kiedykolwiek w Europie. Może być porównywane jedynie z podobną operacją przeprowadzoną w USA po wybuchu globalnego kryzysu finansowego.

Podjęte wcześniej przez EBA próby oceny skali problemów sektora bankowego pokazały, jak trudne jest to zadanie. Testy warunków skrajnych zdały banki, które zaraz potem musiały poprosić o pomoc publiczną, co obniżyło wiarygodność EBA. Jeśli europejskie banki ponownie zostaną łagodnie potraktowane, może to spowodować – oprócz zmniejszenia wiarygodności, tym razem EBC – ich problemy z dostępem do rynków zagranicznych. Poza tym różnego rodzaju lobby reprezentujące państwa czy sektor finansowy mogą wywierać nacisk na złagodzenie przeglądu aktywów banków. Przecięki w EBC są mniej prawdopodobne niż w Komisji Europejskiej, ale zdarzały się już w przeszłości,

a obecnie, w połączeniu ze spekulacjami na temat poszczególnych banków, mogą wywołać niestabilność na rynkach finansowych.

Wiele pytań pozostaje jeszcze bez odpowiedzi. Jednym z nich jest to, w jaki sposób będzie dokonywana ocena obligacji rządowych należących do banków. Według najnowszych regulacji dotyczących wymogów kapitałowych banków (tzw. Bazylea III), które EBC zamierza stosować, aktywa te będą traktowane jako wolne od ryzyka. Kryzys w strefie euro pokazał, że takie podejście nie jest właściwe. W przypadku uruchomienia kolejnej rundy LTRO trzeba będzie wprowadzić mechanizmy zapobiegające inwestowaniu przez banki w obligacje rządowe, mimo że dotychczas pozwalało to zmniejszyć presję na państwa strefy euro. Innym problemem jest skala całej operacji, która wymaga zaangażowania krajowych instytucji nadzorczych. W przeszłości te ostatnie często nie potrafiły w porę wykryć skomplikowanych operacji mających na celu ukrycie toksycznych aktywów.

Wyzwania. Jeszcze ważniejsze wydaje się to, co stanie się po dokonaniu oceny sytuacji w sektorze bankowym. Nowy ponadnarodowy system nadzoru powinien podejmować trudne decyzje dotyczące przyszłości instytucji finansowych, a takie będą konieczne po ogłoszeniu rezultatów przeglądu aktywów. 18 i 19 grudnia ministrowie finansów prowadzili intensywne rozmowy o kształcie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (SRM – Single Resolution Mechanism) oraz o stopniowym utworzeniu jednolitego funduszu upadłościowego do pokrywania kosztów takiej operacji. Berlin opowiadał się za zdecentralizowanym systemem, w przeciwieństwie do propozycji Komisji, z dużym udziałem instytucji nadzorczych i funduszy z państw członkowskich. Ustalono kompromis, którego częścią będzie nowa umowa międzyrządowa, regulująca kwestie transgranicznego przepływu środków stosowanych do restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz stopniowego ich ujednoczenia w jeden fundusz.

Pozytywnym sygnałem jest osiągnięcie 11 grudnia porozumienia między Parlamentem a Radą w sprawie dyrektywy o restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (tzw. reguły *bail-in*). Na jej podstawie od 2016 r. sektor prywatny będzie musiał pokryć minimum 8% zobowiązań banku wymagającego pomocy finansowej, zanim wykorzystana zostanie pomoc ze środków publicznych krajowych czy strefy euro. Dzięki temu zmniejszy się ryzyko obciążenia podatników problemami banków, jednak wciąż możliwe są odstępstwa od tej zasady w postaci tzw. prewencyjnego dokapitalizowania, pochodzącego bezpośrednio ze środków publicznych. Wydaje się także, że w przyszłości sięgnięcie do Europejskiego Mechanizmu Stabilności może być utrudnione ze względu na konieczność uzyskania zgody parlamentów niektórych państw członkowskich, w tym Bundestagu.

Unia bankowa powoli więc nabiera kształtu, jednak jej hybrydowa struktura staje się coraz bardziej złożona. W związku z tym zasadne staje się postawienie pytania o jej skuteczność i zdolność do podejmowania trudnych decyzji pod presją czasu. Poza tym równoległe z oceną aktywów wdrażane są reguły Bazylea III, które wymagają m.in. podniesienia własnej bazy kapitałowej banków, co utrudni dostępność kredytów komercyjnych, np. dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W wielu państwach strefy euro można już zaobserwować pogorszenie się dostępu tego sektora do kapitału, co niekorzystnie wpływa na wzrost gospodarczy.

Polska perspektywa. Unia bankowa stanowi dość poważne wyzwanie dla Polski i innych państw regionu niebiorących udziału w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej. Z jednej strony korzystne są dla nich działania mające na celu zmniejszenie niestabilności i fragmentacji rynku finansowego w strefie euro, obniżenie kosztów nadzorczych oraz zwiększenie skuteczności polityki monetarnej poprzez lepsze zintegrowanie rynku. Trudno również oceniać negatywnie utworzenie nowych mechanizmów nadzoru na poziomie całej strefy euro, mogących zapobiec niekontrolowanemu przepływowi kapitału w strefie euro. Z drugiej strony kształt unii bankowej może w pewnych aspektach okazać się niekorzystny dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Banki w tym regionie są zdominowane przez duże grupy bankowe strefy euro, dlatego zachodzi obawa, że nowy system nadzorczy będzie chronił interesy tych drugich kosztem pierwszych.

Polska powinna dalej dążyć do tego, by nowy system był bardziej otwarty dla przyszłych członków strefy euro oraz by ich krajowe instytucje miały zapewniony nie tylko silny głos w decyzjach nadzorczych, ale także odpowiedni dostęp do narzędzi wsparcia finansowego dla banków. Rozszerzenie działania instrumentu wsparcia bilansu płatniczego o pomoc dla sektora bankowego państw spoza strefy euro, zaproponowane w raporcie poseł Danuty Hübner, jest rozwiązaniem rozsądnym, ale bardzo trudnym do zaakceptowania w Berlinie i w Londynie. W dyskusjach nad jego przyjęciem Polska musi wskazywać na stabilność własnego sektora bankowego, który jest w o wiele lepszej sytuacji niż w wielu państwach strefy euro, oraz podkreślać, że ewentualne problemy będą miały raczej zewnętrzne przyczyny.

Polski sektor bankowy, największy w regionie, przeszedł przez kryzys bez poważniejszych turbulencji. System gwarancji depozytów jest dużo bardziej wiarygodny niż w wielu innych państwach strefy euro, a działania Komisji Nadzoru Finansowego są dobrze oceniane przez rynek. Z drugiej strony, system gwarancji depozytów w danym kraju w ostatecznym rozrachunku jest tak silny jak państwo, które za nim stoi. Poziom długu publicznego w stosunku do PKB w Polsce najprawdopodobniej nieco zmaleje ze względu na zmiany w Otwartych Funduszach Emerytalnych. Jednak wciąż utrzymuje się powyżej poziomu Hiszpanii czy Irlandii przed wybuchem światowego kryzysu finansowego. Dlatego wśród zadań nowego ministra finansów powinien znaleźć się kompleksowy przegląd wydatków sektora finansów publicznych, nie tylko z uwagi na konieczność wyjścia z procedury nadmiernego deficytu.