



Europese oplossingen voor het bankenprobleem

2012/12

13 | 06 | 2012



MENSEN



WELVAART



BESCHERMING

Samenvatting

Een Europees resolutiefonds voor banken kan de huidige patstelling in Europa doorbreken. Het doorsnijden van de band tussen het soevereine schuldenprobleem en het bankenprobleem zou prioriteit moeten zijn.

IVAN VAN DE CLOOT
Hoofdeconoom Itinera Institute

Terwijl de mogelijke exit van Griekenland alle aandacht opeist, aarzelen de Europese ministers van financiën nog steeds over diepgaande hervormingen van het financieel stelsel.

Privatiseren winsten, Socialiseren verliezen

Nochtans zijn er weinig zaken van zo'n wezenlijk belang als een veiliger banksysteem. Concreet gaat het over de implementatie van de richtlijn voor kapitaalvereisten die ervoor moet zorgen dat, als de volgende aardshok door het financieel bestel gaat, de banken zelf grotere verliezen kunnen absorberen en zich niet opnieuw met open hand richting belastingbetaler moeten begeven. In zekere zin zijn voldoende hoge kapitaalnormen voor banken de essentie van de moraliteit van ons bankwezen. Als een bank kan opereren zonder veel kapitaal dan leidt dit steevast tot het privatiseren van de winsten en het socialiseren van de verliezen. De bank zal immers in dat geval een verleiding kennen om steeds hogere risico's op te zoeken omdat als de gok goed afloopt de winst voor haar is, terwijl als het slecht afloopt, de belastingbetaler opnieuw tussenkomt.

Terwijl er geen consensus te vinden was over radicalere hervormingen zoals het splitsen van het spaarbankgedeelte en investeringsbankgedeelte, hoopten we allen toch dat onze leiders voldoende doordrongen waren om voor voldoende hoge kapitaalbuffers te zorgen.

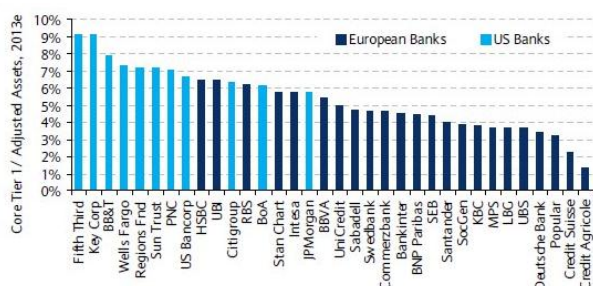
Beëindig de moral hazard

De essentie blijft dat een gezond banksysteem er één is dat zelf opdraait voor de gevolgen van verkeerde keuzes en die dus niet langer op de gemeenschap kunnen afgeschoven worden. De roekeloosheid die de voorbije jaren normaal werd geacht moet een halt toegeroepen worden. Het financieel systeem is extra kwetsbaar omdat zolang een luchtbel niet doorprikt wordt, feitelijk insolvabele instellingen het vertrouwen dat ze onterecht hebben, kunnen benutten om de problemen onder de mat te stoppen en steeds verder vooruit te schuiven. Eenmaal het vertrouwen echter opgezegd wordt, staat men met de bedelhand open: iets waarvoor Cosimo de Medici als oerbankier zich vandaag nog in het graf omdraait. Zolang banken weten dat als ze de winsten behouden als de risico's goed aflopen maar ze deze afwentelen op de belastingbetaler als het minder gunstig evolueert, zullen ze systematisch te veel risico nemen. Omwille van de cruciale rol die banken innemen in een moderne economie is dergelijke moral hazard niet eenvoudig in te dammen, maar het is evident dat nieuwe evenwichten gevonden moeten worden. Het is zorgwekkend dat uit de Lehmanaffaire enkel zou onthouden zijn dat staatswaarborgen ongelimiteerd gegeven moeten worden. Deze in sommige kringen populaire doctrine, kan alleen ontkracht worden als we ook lessen getrokken hebben uit de vergissingen van de Ierse overheid die de bevolking garant liet stellen voor de hele banksector. Wat toen verkocht werd als de "goedkoopste bankenredding ooit" staat nu al geboekt in de geschiedenis als de introductie van de schuldslavernij voor de Ierse bevolking met als resultaat dat elke maand 3000 Ierse jongeren hun heil elders zoeken waardoor diegenen die achterblijven nog meer opdraaien voor schulden die hen werden opgedrongen.

Maximum- in plaats van minimumeisen

Momenteel speelt er zich een heel schimmenspel af op het niveau van de Europese Ministers van Financiën. De discussie over de zogenaamde “Capital Requirements Regulation and Directive” of kortweg CRD IV zitten immers in het slop omdat men wil verhinderen dat sommige landen hun burgers beter willen beschermen dan andere. In Groot-Brittannië is na een lange consultatieperiode de commissie onder leiding van Lord Vickers tot de aanbeveling gekomen dat er een zogenaamde “ringfencing” moest komen waarbij de meer risicovolle activiteiten van banken over een veel hogere kapitaalbuffer moesten ondergaan dan de spaarbankactiviteiten. Overigens ook in Zwitserland heeft men ingezien dat de bevolking van 8 miljoen zielen niet zomaar garant kan staan voor wereldspelers op het vlak van investeringsbankieren zoals Credit Suisse en UBS door ze veel hogere kapitaalbuffers op te leggen.

Grafiek: Kapitaalbuffers bij Europese en Amerikaanse banken (tangible equity ratio)



Source: Barclays Research
* Assets excluding derivatives

Nu zijn de banklobby's er blijkbaar in geslaagd om bij sommige Europese landen de krankzinnige logica ingang te doen vinden dat Europa MAXIMUMlimieten voor dergelijke buffers moet opleggen. Dit voorstel wordt officieel verdedigd om te vermijden dat er zogenaamde arbitrage zou plaatsvinden waarbij banken internationaal shoppen en hun activiteiten daar ontwikkelen waar de normen het zwakst zijn. Dit is uiteraard een gerechtvaardigde bezorgdheid maar iedereen met gezond verstand beseft dat het juiste antwoord daarop het opleggen van MINIMUMstandaarden is.

Spijtig genoeg moeten we vaststellen dat er bij veel beleidsvoerders nog onvoldoende een paradigmaverschuiving heeft plaatsgevonden. Voor de financiële crisis bestond er in Brusselse kringen tussen politici en regelgevers een informele overeenkomst dat men het de Belgische banken niet te moeilijk ging maken op regelgevend vlak zodat ze ongebreideld konden groeien en internationaal expanderen. Ten minste zou men verwachten dat vandaag geleerd is uit die fouten maar dit blijkt zeker niet altijd het geval te zijn.

Waar blijft de cultuuromslag?

Uiteraard zitten er in de nieuwe CRD IV-regelgeving ook verbeteringen zoals een striktere definitie van kapitaal maar anderzijds blijft men tolereren dat banken hun eigen interne risicomodel hanteren zodat opnieuw veel creativiteit zijn ingang kan vinden. Bovendien blijft men veel te laks tegenover het aanhouden van overheidsobligaties alsof de overheid wil verzekeren dat ze haar schuldproducten nog voldoende vlot kan slijten... Helemaal ontgoochelend is dat de banken opnieuw bereikt hebben dat de Europese ministers geen leverage ratio durven opleggen.

Nochtans kan men zo effectief een limiet leggen op het aantal schulden tegenover het eigen vermogen dat niet ondergraven kan worden door allerlei creatieve uitwijkmogelijkheden.

Uiteraard zijn voor het voorkomen van een herhaling van de financiële nachtmerrie waar we door zijn gegaan en die nog altijd grote schade toebrengt aan de bevolking, nog veel meer hervormingen nodig. Heel fundamenteel is dat we ons niet mogen neerleggen bij de “too big to fail”-doctrine. Hiervoor is het ook erg cruciaal dat er eindelijk een internationaal resolutiemechanisme komt dat toelaat om grensoverschrijdende banken die insolvent geworden zijn op een geordende wijze te ontmantelen. Dit is ook erg belangrijk voor kleine landen zoals het onze. Vandaag speelt immers de existentiële vraag of we nog de thuisbasis kunnen vormen voor bankmastodonten die over heel de wereld actief zijn als onze bevolking hen moet redden. Dat op Europees niveau noch over internationale resolutie, noch over een systeem van Europees depositoverzekeringsmechanisme werkelijk vooruitgang wordt geboekt is dan ook erg teleurstellend.

Een systeembank moet fundamenteel bekeken worden als een kerncentrale waarbij voldoende hoge veiligheidsmaatregelen afgedwongen moeten worden. Zolang onze beleidsmakers deze knop in hun hoofd niet omdraaien, blijft de bevolking kwetsbaar voor een volgende ramp.

Europese bankunie

Terwijl we op nationaal vlak echt wel wat meer strategisch mogen denken over de toekomst van ons bankmodel, kan dat evengoed gesteld worden over het Europees initiatief. Het is feitelijk

erg teleurstellend dat de voorstellen die gemaakt werden in het midden van de crisis in 2008 nog steeds zo weinig invoering hebben gekend. Specifiek het uitblijven van het invoeren van een Europees resolutiemechanisme om Europese systeembanken die insolvent geworden zijn op een geordende manier te kunnen ontmantelen is werkelijk toxisch. Sommige banken zijn immers te groot om door een individuele lidstaat gered te kunnen worden. Dit kan dus niet anders dan leiden tot de financiële desintegratie in Europa. Een beweging waarvan vandaag al duidelijk tekenen van te zien zijn.

Persoonlijk stelde ik dit al aan de kaak bij de ondergang van Fortis in 2008 en opperde dat toen het moment was om Europees te handelen. Het veto van de Duitse kanselier Angela Merkel tegen de optie om toen de landen structureel te laten samenwerken om grensoverschrijdende banken te stabiliseren, heeft ervoor gezorgd dat het ieder voor zich was. Dit mocht ons land heel hard voelen toen de Nederlanders zich terugtrokken uit de initiële overeenkomst en Minister Wouter Bos op televisie verklaarde dat Nederland het propere deel voor zijn land had weten te redden.

Doorsnijden vicieuze cirkel

Nochtans is het alternatief duidelijk. Het is zelfs zo dat een Europees resolutiefonds voor banken ook voor een stuk de huidige patstelling in Europa kan doorbreken. De uitbreiding van de hulpfondsen voor soevereine staten liggen immers erg gevoelig in verschillende noordelijke lidstaten. Het oprichten van afzonderlijke resolutiefondsen die eigenlijk aangewend kunnen worden voor het herkapitaliseren van banken liggen wellicht veel minder moeilijk. Bovendien

zouden ze voor een belangrijk stuk gefinancierd kunnen worden door bijdragen van financiële instellingen zelf. Dit laat dan ook toe om werkelijke incentives te plaatsen om risicogedrag te beperken door de bijdrage niet louter te berekenen in functie van de spaarinlagen maar ook de risicokarakteristieken van de bank.

Het kroonstuk hiervan is dan ook een Europees depositoverzekeringsfonds. Het doorsnijden van de band tussen het soevereine schuldenprobleem en het bankenprobleem zou prioriteit moeten zijn. Een bankenunie impliceert echter niet alleen reddingsfondsen maar ook regulering- en sanctioneeringsmechanismen. Een land als Frankrijk waar de banden tussen politiek en bankwezen nog frappanter zijn dan elders staat bijvoorbeeld erg huiverachtig tegenover het afstand doen van soevereiniteit in dergelijke zaken. Dit is echter noodzakelijk om landen te zekerheid te verschaffen dat zij niet moeten opdraaien voor het laks banktoezicht van een ander land. Het minste dat mag gezegd worden is dat België ondertussen al veel leergeld heeft betaald wat haar toenmalig experiment betreft om een Europese bankexpansie te orkestreren. Om dit te bewerkstelligen werd er erg laks omgesprongen met het financieel toezicht zoals duidelijk werd bij de roekeloze overname van ABN Amro door Fortis en de regelgever die actief banken liet weten dat ze veel minder kapitaalbuffers dienden aan te houden als ze een deel van hun leukste activa off balance plaatsten. Het is bevreemdend vast te stellen dat geprobeerd wordt om diegenen die dit aan de kaak stellen, de mond te snoeren in plaats van te steunen.

Uiteraard kan men stellen dat feitelijk het Europees niveau nog niet supranationaal genoeg is. Theoretisch kan men stellen dat instellingen zoals de Bank voor Internationale Betalingen en het Internationaal Muntfonds echter een rol

kunnen spelen om de governanceproblematiek op dat niveau aan te pakken. Toch zal het altijd zo blijven dat de blootstelling van meer dan 500 miljard dollar die Dexia in de Verenigde Staten opbouwde in geen enkel risicomodel had getolereerd mogen worden, onafgezien van de graad van internationale samenwerking.

Europa beweegt maar traag

Europees commissaris Michel Barnier stelde dan toch eindelijk een plan voor dat in de richting gaat van een Europees fonds voor het vereffenen en stabiliseren van probleebanken. Het gaat echter niet echt over een Europees resolutiefonds maar een Europees netwerk van nationale bankfondsen. Als een land onvoldoende geld in het eigen fonds heeft om een bank te stabiliseren, dan kan het beroep doen op een lening uit een ander fonds. Terwijl dit een stapje in de goede richting is, lijkt het toch nog steeds een erg omslachtige procedure met talloze potentiële valkuilen.

Essentieel is ten eerste dat het voldoende gespijsd wordt om geloofwaardig te zijn: daar zou het wel eens aan kunnen ontbreken met een voorgesteld bijdrage van 1% van het bankkapitaal. Ten tweede moeten de disciplineringsinstrumenten van de toezichthouders echt hard gemaakt kunnen worden. Zo zouden ze in de toekomst het management van een probleebank kunnen afzetten. Sinds enige tijd beschikken we in België over een resolutie-autoriteit in handen van de Nationale Bank om op te treden. De vraag is echter of men dit alleen zal durven gebruiken voor kleintjes of ook grotere instellingen die vaak goed politiek-geconnecteerd zijn.

Zullen taboes sneuvelen?

Tot op vandaag was er een groot taboe dat blijkbaar ook door de Europese Centrale Bank gevoed wordt. Dit bestaat erin dat enkel kapitaalverschaffers bij een bank op de blaren moeten zitten als de instelling zich opblaast. De andere financiers die tegenpartij zijn voor de bank blijven echter in Europa teveel buiten schot. In plaats van na het opbranden van de kapitaalsbasis onmiddellijk bij de belastingbetaler aan te kloppen, is het veel correcter dat andere schuldeisers een deel van hun claim laten vallen. Zij zijn in een veel betere situatie om hun risico in te schatten dan de belastingbetaler die de rekening moet oprapen. In de lobbywereld van de financiële sector wordt er echter onmiddellijk geschermd met argumenten van “systemisch risico” en niet in te schatten gevolgen. Het dreigen met het vallen van de dominostenen wat we eerder het Lehmansyndroom noemden dus. De Europese Commissie zegt nu wel te kiezen voor de zogenaamde “bail in” waarbij tegenpartijen hun duit in het zakje moeten doen, maar ook hier is het afwachten of men dit zal kunnen hard maken.

Moet het nog gezegd dat dit soort beslissingen in Europa veel tijd vragen. Nu wordt er gesteld dat het nieuwe systeem pas ingang zou vinden vanaf 2018. En dan zou het nog tien jaar duren a rato van 1% per jaar om tot een volwaardig fonds te komen. Wellicht zal echter eerst duidelijkheid over Griekenland gecreëerd moeten

worden vooraleer hierin grote stappen gezet kunnen worden. Op 19 juni willen de Europese leiders op de G20-top in Mexico in elk geval met een plan uitpakken om de andere wereldleiders in de ogen te kunnen kijken als die hen aanwrijven dat ze de zaken veel te veel op hun beloop laten.

Voor duurzame economische groei en sociale bescherming.