

Bankunion, SIFI, CRD IV, BRRD – OMG!

Af Christian Helbo Andersen, Jens Hauch, Lars Jensen og Nikolaj Warming Larsen

En hjørnesten i bankunionen blev i sidste uge forhandlet på plads i EU, men for mange er unionen nok en diffus størrelse. I Krakas finanskrisekommission forsøger vi at få tågen til at lette.

Under finanskrisen kom en række banker og valutareserven under pres. Staten udstedte derfor garantier for hele den danske banksektor. De fleste banker klarede sig igennem skærene og godt for det: Garantierne var så omfattende, at hvis det var gået galt, kunne en statsbankerot have været en realitet. Flere danske banker måtte dog dreje nøglen. De blev via det statslige selskab »finansiel stabilitet« afviklet under kontrollerede forhold.

I dag har vi stadig en række store danske banker, de såkaldte SIFler. De er formelt blevet underlagt hårdere kapitalkrav. Men Krakas finanskrisekommission har tidligere dokumenteret, at tekniske regelændringer har betydet, at kapitalkravene næppe bliver meget stærkere end før krisen. Samtidig er det ikke hensigten, at disse institutter skal afvikles efter de regler, der gælder for andre institutter.

Vi står således med nogle institutter, der tilsyneladende ikke kan afvikles, og hvor et ukontrolleret sammenbrud kan skabe omfattende finansiel uro. I en krisesituation er det staten, der må træde til med omfattende garantier.

En sådan indirekte statsgaranti er skadelig. Det frister bankernes ledelse til at tage mere risiko, og tilskyndelsen til at polstre sig med egenkapital mindskes. Statens løbende rentebetalinger forøges, navnlig i perioder hvor tilliden til finanspolitikken er svag. Og konkurrencen mellem banker skævvrides, fordi de institutter, der har en indirekte garanti i ryggen, kan finansiere sig billigere end andre. En væsentlig del af væksten i Danmark opnås ved, at dårlige virksomheder erstattes af mere effektive. Men den dynamik virker kun på nedsat kraft i finanssektoren.

Men er det muligt at opstille en struktur, der bryder den uheldige kobling mellem stat og store banker, sikrer at store banker kan dø, hvis de ikke drives godt, og samtidig sikrer tilstrækkelig finansiel stabilitet? Dette bør være det ambitiøse mål for bankunionen.

Der er besluttet skridt i den retning. Bl.a. i form af det såkaldte BRRD-direktiv, der gælder for alle EU-lande fra 2015. Direktivet harmoniserer reglerne for krisehåndtering af nødlidende banker. Reglerne giver det enkelte land mulighed for at anvende forskellige værktøjer til at afvikle eller genoprette nødlidende banker efter nogle fastlagte principper. Bankens aktionærer skal eksempelvis bære tab som de første. Dernæst anvendes den såkaldt usikrede gæld, f.eks. obligationer, som kan nedskrives og/eller konverteres til egenkapital.

Landene skal hver især opbygge en fond – betalt af bankerne – der skal dække omkostningerne ved krisehåndtering. Denne fond skal træde til, hvis krisehåndteringsværktøjerne er utilstrækkelige. Endelig skalledelsen udskiftes og stå til ansvar. Det styrker tilskyndelsen til ansvarlig adfærd.

Men da BRRD indeholder en vis valgfrihed, kan praksis blive forskellig på tværs af lande. Og der vil fortsat eksistere en tæt kobling mellem stat og banker.

Fire udfordringer

Bankunionen adresserer en række udfordringer, nemlig 1) at dæmpe det negative samspil mellem en svag finansiel sektor og svage offentlige finanser, som forstærkede finanskrisen i flere lande, 2) at modvirke disintegration på de finansielle markeder i Europa, 3) at styrke ECBs mulighed for at fungere som en rigtig centralbank («lender of last resort») og 4) at sikre et velfungerende indre marked for finansielle tjenesteydelser og ideelt at store, grænseoverskridende institutter kan afvikles kontrolleret.

Bankunionen skal ses som en forsikringsordning, som består af et fælles tilsyn med bankerne, en fælles afviklingsfond og en fælles afviklingsmyndighed, der beslutter afvikling, samt en fælles statslig finansiel bagstopper funktion, der skal træde til, hvis fondens midler viser sig utilstrækkelige.

Hvis vi træder ind i forsikringsordningen vil andre europæiske banker og lande påtage sig en del af risikoen ved den relativt store danske finansielle sektor og omvendt. Denne risikodeling vil bl.a. aflaste staterne i en krisesituation.

Men i en forsikringsordning skal man sikre sig mod uønsket adfærd. F.eks. er det vigtigt, at der føres fornuftig finanspolitik, selv om landenes ansvar for bankerne delvist overdrages til forsikringsordningen. Beslutningerne om tilsyn, afvikling af banker osv. må desuden træffes centralt, hvis finansieringen er fælles. Ellers er der risiko for, at regningen bare overvælttes, og så fungerer forsikringsordningen ikke. Den nye aftale ser ikke ud til fuldt ud at leve op til dette princip.

Og man kan vanskeligt melde sig ind i en forsikringsordning uden at kende sundhedstilstanden i de banker, man skal være med til at forsikre. De europæiske myndigheder er med ECB i spidsen i gang med et grundigt eftersyn af de store banker i

Europa. Men der foreligger ikke en plan for, hvordan man præcis skal håndtere de banker, der ikke er stærke nok. Det såkaldte »legacy«-problem er centralt: En bankunion handler om at lave et regime, som fremover kan reducere risikoen for og forebygge finansielle kriser i Europa, og som bidrager til, at banker polstrer sig i gode tider. Det handler ikke om at fordele regningen for de »dårlige aktiver«, som bankerne i forvejen har samlet op under krisen. Hvis de to ting ikke skilles ad, vil bankunionen næppe blive hensigtsmæssigt indrettet.

Skal nationalstaterne fortsat garantere for indestående?

Det er her, vandene skiller. Aftalen ser ikke ud til at have afklaret diskussionen om den finansielle bagstopper. Hvis man ikke når frem til en effektiv fælles løsning, ligger det snublende nær, at nationalstaterne fortsat må garantere for deres egen finansielle sektor. Det vil fjerne nogle potentielle fordele ved en bankunion. Der er heller ikke opnået enighed om, hvordan finansieringen af fondens midler fordeles mellem forskellige banker – og her kan landene se ganske forskelligt på tingene.

Centrale dele skal stadig afklares – særligt for ikke-eurolande. For Danmark er det et vigtigt valg, som ikke kun handler om økonomi, men også om vores rolle i Europa fremover.

