

## Op weg naar een Europese bankenunie?

Als banken in de problemen komen gaat dit vaak ten koste van economische groei, terwijl de overheid probleembanken steun moet verlenen. De lagere groei en kosten van steun tasten de gezondheid van overheidsfinanciën aan. Andersom zorgt een minder kredietwaardige overheid ervoor dat de rentelasten van banken stijgen, vanwege de slechtere kwaliteit van overheidsobligaties op de bankbalans en de afgenomen mogelijkheden van de overheid om de bank te steunen, wat de gezondheid van banken dan weer aantast. Zo ontstaat een negatieve wisselwerking tussen overheden en banken. Om deze te doorbreken verkent de Europese Unie de mogelijkheden om een bankenunie in te voeren. Zo'n bankenunie bestaat in principe uit drie componenten: Europees toezicht, een Europees depositogarantiestelsel en een Europees resolutiemechanisme/fonds.

Regeringsleiders staan voor belangrijke keuzes. Wie gaat het toezicht uitvoeren? Zoals het er nu naar uitziet zal de ECB dit doen en komt er hiervoor een apart bestuur om te borgen dat monetair beleid en banktoezicht onafhankelijk van elkaar zijn. Hierin verschilt het voorgenomen Europese toezichtmodel van dat in de Verenigde Staten, waar de Federal Deposit Insurance Company (FDIC) en de centrale bank (de Federal Reserve) twee verschillende instituties zijn. Omdat een belangrijk doel van Europees toezicht is om laks nationaal toezicht op banken tegen te gaan, is de governance van het toezichthoudende bestuur van groot belang. Het bestuur moet snel en onafhankelijk kunnen ingrijpen mocht dat nodig zijn.

Een tweede keuze luidt: welke banken vallen er onder Europees toezicht? De Europese Commissie pleit ervoor om alle Europese banken onder het Europees toezicht te laten vallen, waarbij veel toezichtstaken decentraal worden uitgevoerd. Dat zijn er rond de 6000. Critici vinden dat slechts een klein aantal systeembanken onder het Europees toezicht moet vallen. Dit zou op dezelfde manier georganiseerd moeten worden als de Europese fusiecontrole: nationaal in het geval van kleine nationale fusies en Europees als er grensoverschrijdende effecten zijn. Hun argument luidt dat een kleinere set van banken de omvang van de taak die de ECB heeft beter beheersbaar maakt, terwijl lokale toezichthouders die dicht bij de banken staan beter in staat zouden zijn om problemen snel te identificeren.

Een argument voor Europees toezicht op alle banken is dat de crises in bijvoorbeeld Spanje en Ierland niet zozeer rond grote banken draaien maar juist om kleine banken zoals de Cajas, terwijl ook in Duitsland vooral kleinere banken in de problemen kwamen tijdens de financiële crisis van 2007-2008. Laks toezicht op dergelijke kleine banken kan dus consequenties op Europees niveau hebben. Maar zelfs wanneer de consequenties beperkt blijven tot nationaal niveau is dit problematisch. De link tussen banken en overheid blijft dan namelijk in stand en één van de doelstellingen van een bankenunie komt daarmee onder druk. Daarbij houdt de FDIC in de VS toezicht op ongeveer 6200 commerciële banken en nog eens 1000 spaarbanken. Het is dus niet onmogelijk. Uiteraard is wel van belang dat de regelgeving sterk geharmoniseerd is.

Dan is er nog de kwestie van de overgang van een nationaal stelsel naar een Europees stelsel. Dit speelt vooral bij het Europees depositogarantiestelsel en het resolutiemechanisme. Resolutie, dat wil zeggen het afwikkelen van probleembanken, zal op Europees niveau met overdrachten tussen landen gepaard gaan. De minder gezonde banken zitten op dit moment vooral in het zuiden, terwijl de gezondere banken zich in het Noorden bevinden. De verdeling van die kosten gaat niet zonder strubbelingen. Door van nationale overheden die het kunnen dragen voor zover mogelijk een bijdrage te vragen wordt dit probleem kleiner. Pas als dat niet lukt, komt het ESM in beeld, waaraan ook de noordelijke landen meebetalen. Ook ligt het voor de hand om banken door te lichten voordat ze worden ondergebracht bij de Europese toezichthouder. Een ander probleem is het zogeheten moreel risico. Overheden kunnen van een plotselinge overgang gebruik maken om nog snel wat problematische leningen naar banken over te hevelen, of zullen in de aanloop naar een bankenunie niet langer hun best doen om banken gezond te maken. Een derde punt is hoe we ervoor kunnen zorgen dat de banken die instappen in het Europees garantiestelsel gezond zijn. Overigens hoeven de kosten van een Europees stelsel op de lange termijn niet bijzonder hoog te zijn. De geschatte verliezen van de FDIC tussen 2008 en 2011, ten gevolge van de grootste financiële crisis sinds de Grote Recessie, liggen rond de 87 mld dollar <sup>(a)</sup>, bij een gemiddelde omvang van gegarandeerde tegoeden van 5860 mld dollar. Daarbij worden het DGS en het resolutiefonds door banken zelf gevuld, pas als deze uitgeput zijn komt de overheid in beeld.

(a) Zie <http://fdic.gov/bank/statistical/stats/2012jun/fdic.html>, het genoemde bedrag is exclusief de zogeheten transaction account guarantee program dat de FDIC op 14 oktober 2008 lanceerde. Op 31 december 2011 was hiermee nog een additioneel verlies van 2,2 mld dollar gemoeid.