
Bankunion?

Jakob Hald

www.kraka.org

**Finansrådets og Europakommissionens konference
om Bankunion**

31. oktober 2012

kraka

Temaer

- Indledende bemærkninger om bankunion og Kommissionens udspil
- Hvad forsikrer vi os (bl.a.) imod i en bankunion – og flytter fastkurspolitikken egentlig på sagen
- Makroprudentiel regulering – det nye dyr i åbenbaringen
- Fælles regler for afvikling af nødlidende banker nogenlunde efter dansk forbillede – må være en hovedprioritet.

Bankunion giver rigtig god mening på papiret

En bankunion – med

- fælles regler på det finansielle område (single rulebook mv.).
- centraliseret tilsyn med betydelig kompetence
- centraliseret myndighed med ansvar for afvikling af nødlidende banker efter ens regler
- fælles indskydergarantiordning
- og en troværdig finanspolitisk bagstopper

Ville formentlig, hvis den var indført tidligere og var ”klogt sammensat”:

- ⇒ Have reduceret finansiel disintegration i euro-området (mere kapital ville ”flyde” fra nord til periferilande i syd).
- ⇒ Have medført lavere statsrenter sydpå – dæmpe det negative samspil (”doom-loop”) mellem stater og kreditinstitutter. Risiko for statslig default ville alt andet lige være mindre.
- ⇒ Have sikret, at pengepolitikken slog kraftigere igennem sydpå.
- ⇒ Have sikret mere ”level playing-field” på centrale områder – navnlig fordi implicit statsgaranti til større banker i andre lande var bragt ned. Ville have medført en bedre konkurrenceevne for danske banker.

Overordnet – på papiret – ligner det altså en god ide ikke mindst for eurolandene og stabiliteten i Europa. Kan bidrage til at løse et væsentligt problem men kræver, at en del kompetence centraliseres og omhyggeligt design. Et projekt med mange knaster og som kan tage år.

Forslag om tilsyn er designet til euroområdet

Forslaget fra kommissionen handler især om første del af en bankunion – nemlig fælles tilsyn.

Er designet til euroområdet først og fremmest – og med sigte på krisehåndtering i periferilande herunder Spanien.

- ⇒ Forankret i artikel 127(6). Lille knage ("ca. 1 cm. fra euroforbeholdet!"), som ved enstemmighed kan give mulighed for at overføre tilsynskompetence til ECB uden traktatændring.
- ⇒ Topmødet den 29. juni 2012: "*Når der er oprettet en effektiv fælles tilsynsmekanisme, der omfatter ECB, for bankerne i euroområdet, vil ESM efter en almindelig afgørelse have mulighed for at rekapitalisere bankerne direkte*"

Dvs. ESM ses som en slags foreløbig "finanspolitisk bagstopper" for rekapitalisering af eurolandes banker (uden konditionaliteter for finanspolitikken).

Kan flytte byrder (implicit statsgaranti) fra stater i krise til "fællesniveauet". Det vil være et vigtigt indgreb, som kan reducere statsrenterne og presset på finanserne i de pågældende lande.

Ikke-eurolande har ikke betalt til/adgang til ESM og er ikke rigtigt tænkt ind i modellen.

Men stor procesrisiko.....

Procesrisiko 1: Svært både at løse akutte kriseproblemer – hvor ”legacy”-spørgsmålet spøger - og samtidig sikre en optimal langsigtet løsning om bankunion. Risikabelt at blande tingene for meget sammen. Krisehåndtering bør prioriteres – bankunion er et mere forbyggende/langsigtet projekt

Procesrisiko 2: Der skal findes en model, som giver tilstrækkelig plads og med-bestemmelse til ikke-euro lande (de har veto-ret i spørgsmålet). Forankringen i ECB (uafhængighed) kan gøre det svært at finde passende fleksibilitet inden for kort tid.

Procesrisiko 3: Det kan være lidt vanskeligt at overdrage tilsynsmyndighed til ECB (og svært for ECB at forvalte reglerne), hvis man ikke kender de byrde- og fordelingsmæssige konsekvenser af de tilsynsbeslutninger, som ECB senere vil træffe. De vil afhænge af, hvordan den fælles indskydergaranti (og bagstopper) indrettes, og særligt, hvordan afvikling af nødlidende kreditinstitutter sker i forskellige lande og hvem der har kompetencerne til afvikling mv. Stærk central kompetence er et must, hvis forsikringsordningen skal virke (undgår moral hazard).

⇒ Ift. krisehåndtering: Uklart hvor stort behov, der er lige nu, for at kunne rekapitalisere spanske banker direkte gennem ESM. For nyligt har ECB åbnet for mere betinget støtte til krisestater.

⇒ Ift. bankunion: Regler om fælles indskydergaranti+fiskal bagstopper og - særligt - afvikling af nødlidende banker bør fastlægges mere parallelt med tilsyn.

[Der er fremlagt direktivforslag om afvikling mv. (som overordnet flugter med dansk praksis), men de er kalibreret efter, at kompetencen er på *nationalt niveau*. Spørgsmålet om byrdefordeling mv. i en bankunion samt regler og instrumenter for en central afviklingsmyndighed, er der ikke taget stilling til.]

Bankunion – hvad forsikrer vi os (bl.a.) imod?

Der er særligt fokus på, at en Bankunion kan dæmpe det negative loop (the "doom-loop") mellem kreditinstitutter og stat i en krisetid. Har været udtalt i periferilande.

Forskning peger på to betingelser for, at dette loop ikke optræder i enkeltlande:

- 1) Strukturelt sunde offentlige finanser/begrænset offentlig gæld. Betyder at staten kan klare en del - herunder udgifter til kreditinstitutter mv. - før risiko for default melder sig.
- 2) At afviklingen af nødlidende banker sker efter sunde principper – dvs. at det er aktionærer og kreditorer (udover garanti), og derefter sektoren, som betaler. Betyder, at en svækkelse af det finansielle system ikke medfører samme forventninger om store statslige merudgifter til bail-out mv. Dvs. implicit garanti ikke er så dyr for staten.

Danske regler matcher 2), men usikkert om store institutter kan håndteres hensigtsmæssigt, uden større systemiske problemer.

Bankunion – hvad forsikrer vi os (bl.a.) imod?

⇒ For DK er deltagelse i bankunion således særligt en forsikring ift. en situation, hvor troværdighed om offentlige finanser svækkes markant (og store kreditinstitutter kommer i alvorlige problemer.)

Med fastkurspolitik har vi nærmest de facto euro, men kan blive presset så dansk rente stiger, når krise er værst. Det kan skærpe det negative loop mellem stat/myndigheder og kreditinstitutter i en krise.

⇒ Som forsikringsordning kan deltagelse i en bankunion derfor måske være mere værdifuld, hvis man som Danmark fører konsekvent fastkurspolitik overfor euroen, end hvis DK var et euroland – ”tail-risk” er måske større. Dvs. fast kurs gør umiddelbart bankunion mere relevant/ikke mindre.

⇒ DK er lille land med relativt stor finansiel sektor, der er meget integreret med euroområdet. Vi har også stor pensionssektor, der forvalter udskudte skatter, og ligger inde med mange statsobligationer. Det øger formentlig fordelene for DK ved at deltage.

Finanspolitik:

⇒ Hvis DK ikke deltager kan kravene til den finanspolitiske disciplin blive skærpet. Fokus på landerisiko og risikoen for negativt samspil mellem stat og finansiel sektor er kommet for at blive.

⇒ De lande, der deltager, kan omvendt få mindre tilskyndelse til at føre disciplineret finanspolitik. En større del af omkostningerne ved udisciplineret politik ”bæres” af andre lande (afhængig af ”selvrisiko, præmie mv.” i en bankunion) – moral hazard problem

ECBs nye kompetencer (og mulige instrumenter ved afvikling mv.)

”Mikro”-prudentielle kompetencer mv.

- Give og trække tilladelser
- Nye søjle 1-kapitalkrav (CRDIV)
- Nye likviditetskrav – LCR/NSFR (CRDIV)
- Krav til effektiv ledelse og styring
- Adgang til at indhente information
- Sanktionere, udstede bøder mv.

”Makroprudentielle”/diskretionære kompetencer
(med afsæt i CRDIV):

- Kontracyklisk kapitalbuffer
- Systemisk kapitalbuffer
- Risikovægte for ejendomsudlån
- Strengere likviditetskrav
- Krav ift. eksponeringer mod fin. modparter.
- Krav til store engagementer
- Øgede oplysningskrav
- Kommende gearingsmål

Vil ske i samarbejde med nationalt tilsyn, som har dag-til-dag opgaverne – men stort skift i diskretionære kompetencer fra nationalt niveau til ECB. Oftest relevant i opgangstider.

Direktivforslag om afvikling mv. af nødlidende kreditinstitutter (ikke vedtaget – baseret på national kompetence/før BU).

Tidlig indgriben:

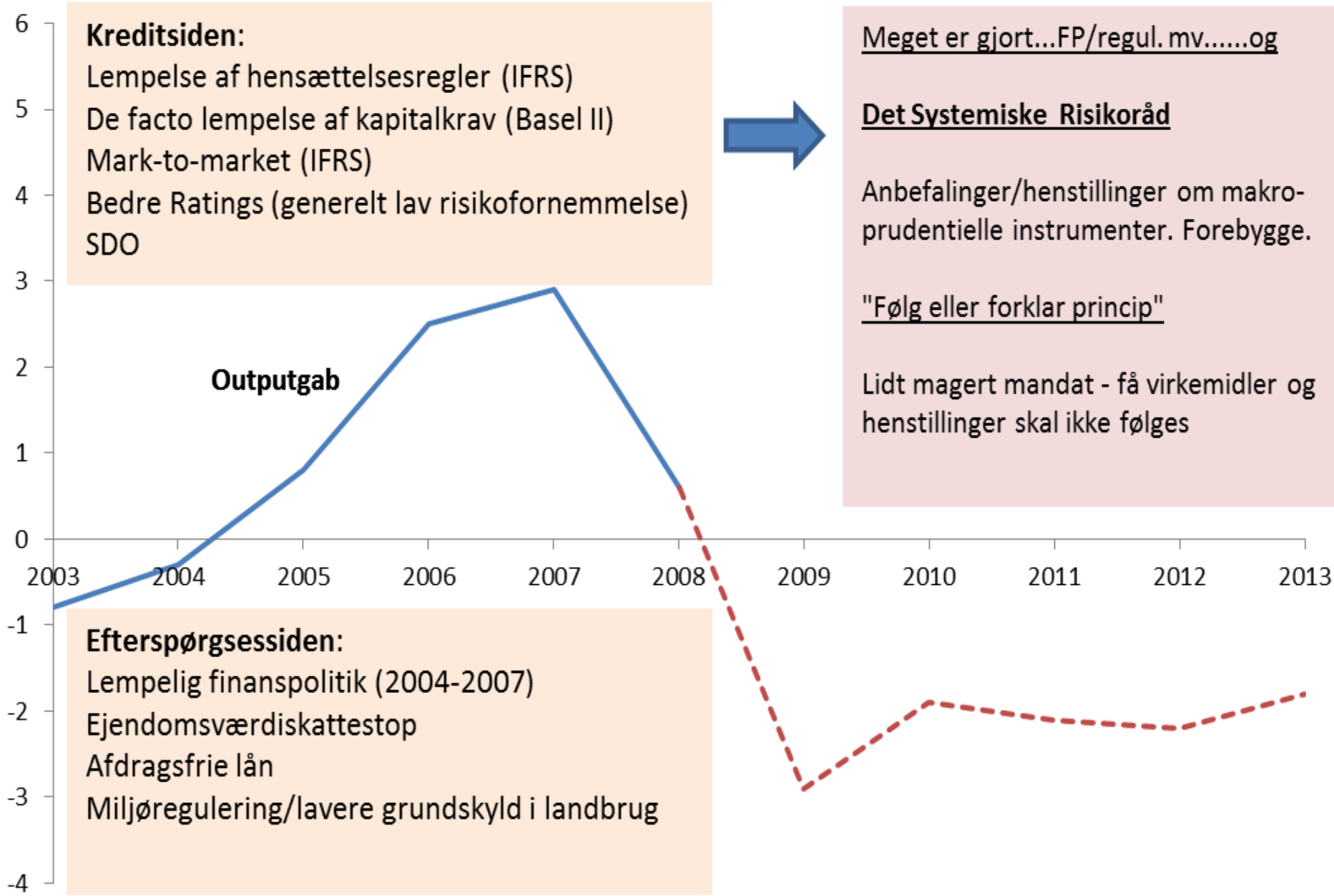
- Myndighed kan kræve hele eller dele af gen-opretningsplan gennemført
- Fjernelse af bestyrelsesmedlemmer, indkalde generelforsamling.
- Erstatte ledelse med særlig administrator, hvis øvrige tiltag ikke er tilstrækkelige.

Afviklingsredskaber (før off. midler):

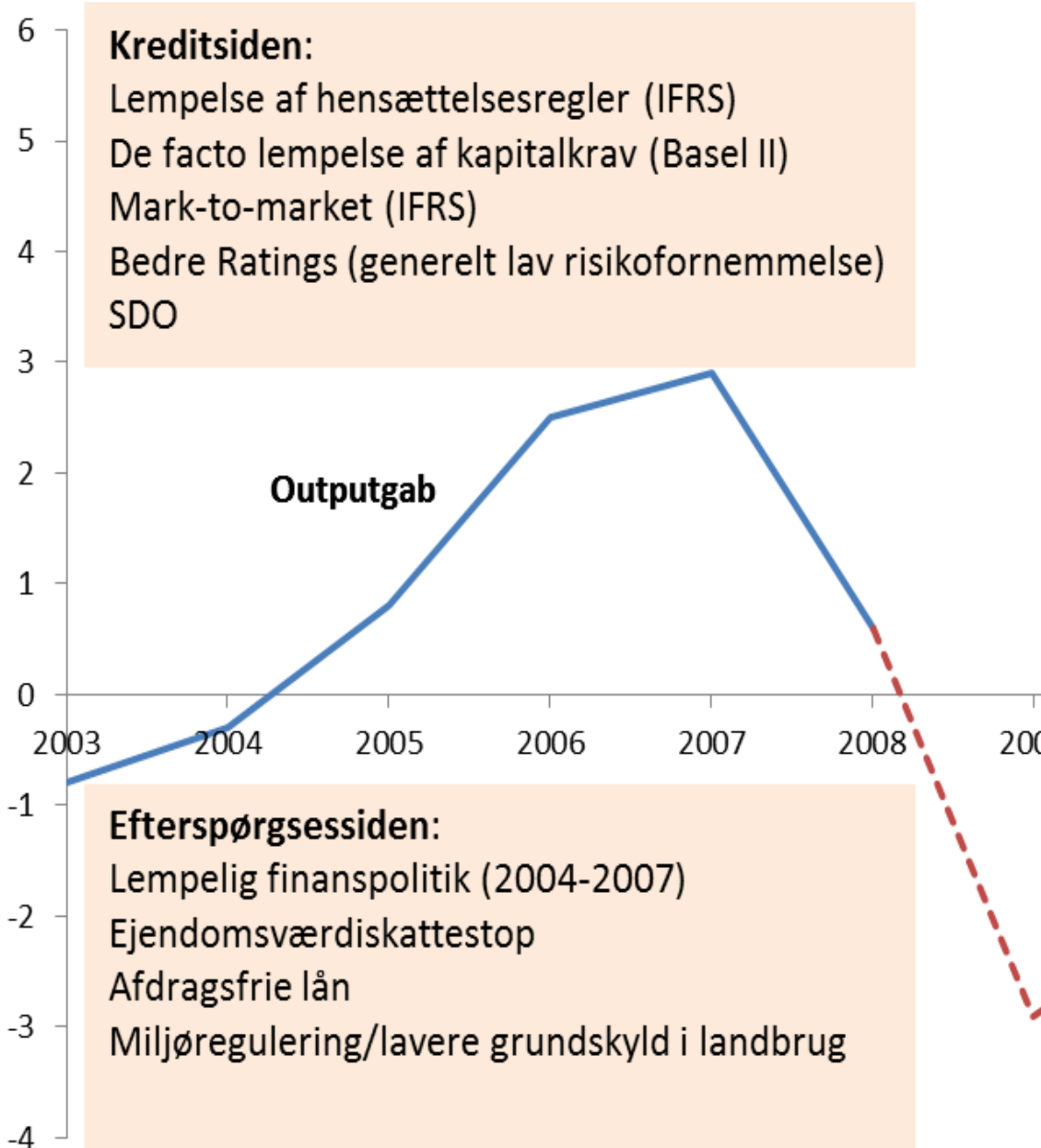
- Bail-in (evt. så afvikling undgås)
- Bro-bank
- Udskilning af aktiver
- Frasalg af dele på markedsvilkår

Uklart hvor kompetence vil ligge i bankun. Oftest relevant i nedgangstider.

Makroprudentiel politik



Makroprudentiel politik



Kreditsiden:

Lempelse af hensættelsesregler (IFRS)
De facto lempelse af kapitalkrav (Basel II)
Mark-to-market (IFRS)
Bedre Ratings (generelt lav risikofolelse)
SDO

Efterspørgsessiden:

Lempelig finanspolitik (2004-2007)
Ejendomsværdiskattestop
Afdragsfrie lån
Miljøregulering/lavere grundskyld i landbrug

Politikmix 1 (nuværende regime):

Uhensigtsmæssig økonomisk politik kan skærpe makroprudentiel regulering. De makroprudentielle instrumenter er residual => "second best".

Politikmix 2 (i en bankunion):

Som 1. men ECB har makroprudentiel kompetence - skal "comply or explain" ved henstilling fra Systemisk Risikoråd .

Uhensigtsmæssig økonomisk politik kan i en bankunion udløse "en regning" i andre lande .

- stærkere peer-pressure for stabilitetsorienteret politik (men moral hazard trækker modsat "rolig, forsikr. betaler")

- Vigtigt med koordination i andre fora - fx "makroøkonomiske ubalancer"

Flere grunde til at samle (makroprudentielt) tilsyn i ECB

- Nationalstater kan indimellem have svært ved at se splinten i eget øje – eller at gøre noget ved den.
- Vidtgående centralisering af tilsynskompetencen er nødvendig for at sikre mod ”moral hazard” i en bank-union (og at der politisk er tillid til at system ikke ”underløbes” nationalt)

Fordele på det mere generelle plan

- Kan reducere ”homebias” i tilsyn – modvirke finansiel disintegration.
- Kan styrke kvaliteten af tilsynet med store, grænseoverskridende kreditinstitutter. Tidligere identifikation af systemiske risici på EU-niveau. Mere fokus på risici for ”smitte” mellem lande
- Kan fremme mere ensartede regler og praksis på det finansielle område/mere ”level playing field” end ellers (herunder også i anvendelsen af makroprudentielle instrumenter).
- Kan forøge faglig kvalitet/uafhængighed af tilsyn flere steder. Krisen har afsløret forskelle i kultur og tilgang.
- Fortrolige oplysninger fra overvågning af banker kan styrke kvaliteten af prognoser – og dermed forbedre kvaliteten af ECBs pengepolitik. ECB er ”lender of last resort”, låner ud mod sikkerhed. Tilsyn gør det lettere at vurdere modpartsrisiko, herunder i krisesituationer.
- Kan øge fokus på, at finansiel regulering (og ændringer heri) ikke er unødigt konjunkturforstærkende. Styrker ECBs mandat til at sikre finansiel stabilitet (via tilsynsbeføjelser) – er ellers usædvanligt begrænset.
- Kan måske styrke overholdelse af EU’s konkurrenceregler, herunder statstøttere reglerne

Men kræver meget koordination og rummer en del udfordringer

- Behov for tæt koordination med/inddragelse af nationale myndigheder, herunder også Nationalbanker. Makroprudentiel regulering er en svær disciplin, som ofte handler om/kræver indsigt i lokale/landespecifikke forhold.
- Vil udfordre ECB. Kræver skarp adskillelse af pengepolitik og tilsyn i ECB. ECB kan næppe også være afviklingsmyndighed. Tilsynsopgaver kan måske medføre pres på ECBs troværdighed fordi der uundgåeligt vil komme fejl, som givet vil blive peget klart ud i nationalstaterne. Uafhængighed kan måske også gøre det svært at sikre tilstrækkelig legitimitet. Tilsynsbeslutninger kan have væsentlig betydning for finanser og fordeling - og virkning vil være forskellig i forskellige lande, så længe fx afvikling ikke er harmoniseret. Uden for normalt "ECB-turf".
- Kæmpeopgave at harmonisere tilsyn i 17+ lande. Nogle nationale tilsyn kan få uklar rolle – måske principal-agent problem. Repræsenterer de ECB (der bestemmer), "sig selv" eller (i nogle sager) regeringen? Kan skabe konflikter, uklar ansvarsfordeling og upræcist beslutningsgrundlag for ECB.
- Vigtige hensyn: NB skal i enhver situation kunne udføre sine kernefunktioner uhindret – herunder "lender of last resort", sikker betalingsformidling, og den faste kurs. Vi har også forskellige gode features i det finansielle system, som vi gerne vil bevare - danske interesser skal kunne varetages.

Implicitte statslige garantier skal reduceres!

Afgørende at skabe ensartede betingelser for afvikling af nødlidende banker efter sunde (danske!) principper. Aktionærer og kreditorer skal betale regningen – derefter.

Hovedprioritet uanset om der laves bankunion eller ej.

Stort set ingen europæiske banker er gået ned/likvideret under den finansielle krise. Den måske konstruktive uklarhed om størrelsen af "implicit garanti" blev til en nærmest eksplicit garanti. Skaber store problemer:

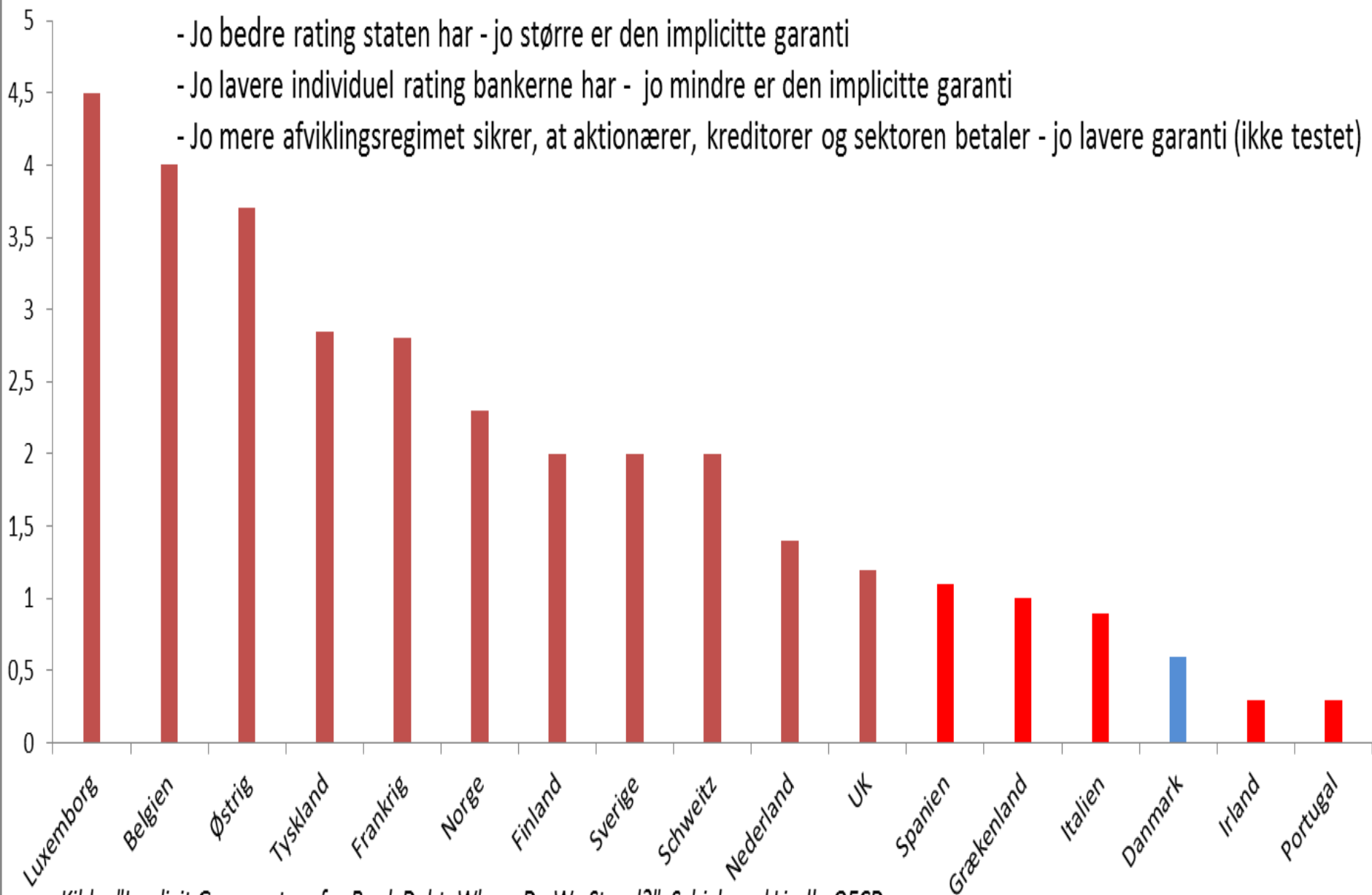
⇒ Store implicitte (eller eksplicitte) garantier er belastning for staten især i dårlige tider. The "doom-loop".

⇒ Medfører samtidig ulige konkurrenceforhold ift. mindre banker og udenlandske banker.

Danmark kommet langt - implicit garanti er bragt markant ned. Danske banker vil formentlig få en væsentlig konkurrenceevneforbedring, hvis vilkårene blev harmoniseret efter dansk forbillede.

De fremlagte direktivforslag peger i den retning men har vist lange udsigter. Arbejdet med bankunion kan måske fremskynde arbejdet – men centralt at hovedansvar samles centralt for at modvirke moral hazard

“Uplift – skøn for implicit statsgaranti (Moody’s), marts 2012”



Kilde: "Implicit Guarantees for Bank Debt: Where Do We Stand?", Schich and Lindh, OECD

Implicitte statslige garantier skal reduceres!

OECD-analyse ("*Implicit Guarantees for Bank Debt: Where do we stand*", Schich and Lindh)

- Den "implicitte garanti" er faldet markant i Danmark fra 2010 til foråret 2012
- Status i foråret 2012: De 5 største banker i Danmark fik reduceret deres årlige fundingomkostninger med omkring 10 mia. kr. som følge af "den implicitte statsgaranti".
- Andre vestlige lande har imidlertid væsentligt større "uplift", formentlig især fordi banker i langt højere grad er blevet reddet – landene har ikke haft et ordentligt afviklingsregime baseret på sunde principper.

[Groft (hjemmelavet) regnestykke: Det antages at Moodys "uplift" til de store banker i de vestlige lande – som er med i OECDs analyse - reduceres med ca. halvdelen af forskellen til de fem danske banker i analysen (som dermed stadig ville ligge lavt).

- ⇒ De store udenlandske banker i analysen ville få forøget de årlige fundingomkostninger med ca. 0,3 pct. af BNP i gennemsnit per land
- ⇒ Målt per bank er forøgelsen af fundingomkostningerne 0,04 pct. af (uvægtet) BNP i gennemsnit per land – svarer til 700 mio. kr. årligt målt ved dk-bnp.
- ⇒ Sandsynliggør ret stor effekt på danske bankers konk.evne. Men stor usikkerhed i opgørelsen !]

Udvalgte fordele ved godt designet bankunion

- Risikodeling mellem banker i medlemslande – bedre mulighed for at adressere lande-, regions-, og bankspecifikke kriser – kan reducere risiko for at kriser vokser sig store.
 - Bedre tilsyn med store, grænseoverskridende kreditinstitutter – mere fokus på systemiske udfordringer på EU-niveau
 - Større sandsynlighed for at ubalancer adresseres i god tid i deltagerlande.
 - Danmark er lille land, med relativt stor finansiel sektor. Må alt andet lige trække i retning af, at øge ”forsikringens værdi”.
 - Som fastkursland er værdien af forsikringen formentlig større end som euroland – større ”tail-risk.”
 - Mindre ”homebias” i tilsyn – vil styrke integration i EU.
 - Fælles regler for afvikling af nødlidende banker (efter danske principper) har høj prioritet uanset om der laves bankunion
- ⇒ kan reducere ”doom-loop” i mange lande
- ⇒ Sikre mere ”level playing field”
- ⇒ Kan give danske banker betydelig konkurrenceevnegevinst.
- Bankunion vil medføre mere ensartede regler og tilsyn, herunder mere ensartede principper for anvendelsen af makroprudentielle instrumenter – dvs. mere level playing field i deltagerlandene (end ellers).
 - Skarpere pier-pressure på deltagerlandene for at føre stabilitetsorienteret politik.

Udvalgte reservationer

- Risiko for moral-hazard mv.
 - ⇒ Tilskyndelsen til at føre disciplineret finanspolitik kan svækkes i en bankunion (afhængig af design)
 - ⇒ Risiko for at nationale myndigheder/kreditinstitutter træffer beslutninger som overvælter byrder på "forsikringsordningen", herunder hvis de får for stort ansvar for tilsyn og afvikling af nødlidende banker (og afhængig af samlet design))
 - ⇒ Tilskyndelse til fx at fjerne ejendomsværdiskattestoppet og lignende kan svækkes ("forsikringen betaler" – eller ECB/systemisk risikoråd klarer sagen med "second best"-makroprudentielle instrumenter).
 - ⇒ Risiko for uklar ansvarsfordeling mellem ECB og nationale tilsyn.
- Bankunion bør ses som et mere langsigtet og forebyggende projekt – ikke lægge hindringer i vejen for kortsigtet kriseindsats.
- ECBs troværdighed og uafhængighed kan komme under pres.
- Kan blive svært at finde fleksibel løsning for ikke-eurolande i den foreslåede struktur
- Kan blive svært at blive enige om finanspolitisk bagstopper. Skal være troværdig – ellers næppe muligt at lave fælles indskydergarantiordning.
- "Risiko" for, at landene ikke vil overgive tilstrækkelig kompetence til centralt niveau => moral hazard med politiske implikationer. Fjerner grundlaget for "forsikringselementet", dvs. fælles indskydergaranti og fiskal bagstopper.

The "doom"-loop i krisetider mellem kreditinstitutter og stat

