

# Internationale bankregulering

D. Schoenmaker\*

**S**inds 1975 is het solvabiliteitstoezicht op internationaal opererende banken de primaire verantwoordelijkheid van de toezichthouder in het land van herkomst. Het complementaire veiligheidsnet, bestaande uit depositogarantie en 'lender of last resort'-faciliteiten, sluit hier echter slecht op aan. Depositogarantie is nog steeds de verantwoordelijkheid van het gastland terwijl voor de verdeling van de 'lender of last resort'-taken geen officiële regeling bestaat. Met het laatste valt te leven. De depositogarantie kan echter beter door het land van herkomst worden aangeboden, zoals onlangs door de Europese Commissie in een ontwerprichtlijn werd voorgesteld.

Tot het eerste Bazel Concordaat van 1975 was de regulering van en het toezicht op banken een nationale aangelegenheid. Als een reactie op de groeiende internationalisatie van banken en enkele grote crises besloten de toezichthouders van de Groep van Tien, aangevuld met Zwitserland, hun toezicht te coördineren in het 'Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices' van de Bank voor Internationale Betalingen (BIB)<sup>1</sup>. Dit Bazelse comité, en later ook de Europese Gemeenschap, kende de primaire verantwoordelijkheid voor het (solvabiliteits-)toezicht op internationaal opererende banken toe aan de toezichthouders van het land van herkomst. Later is daar het consolidatiebeginsel aan toegevoegd. De gedachte is dat toezicht slechts op geconsolideerde basis effectief kan zijn omdat dan inzicht ontstaat in de totale 'group exposure'. Geconsolideerd toezicht kan ook voorkomen dat een deel van de wereldwijde activiteiten van internationale bankconcerns aan toezicht ontsnapt.

Het veiligheidsnet voor het bankwezen in de vorm van depositogarantie en 'lender of last resort'-faciliteiten is echter nog niet aan het nieuwe regime van 'home country'-toezicht aangepast. Zo is er geen officiële regeling omtrent de internationale verdeling van 'lender of last resort'-taken. Verder is de garantie of verzekering van bankdeposito's nog op het nationale principe gebaseerd. Dit betekent dat het gastland verantwoordelijk is voor de garantie van in het gastland aangehouden deposito's bij buitenlandse banken. 'Home country'-depositoverzekering zou een nuttige en/of noodzakelijke aanvulling op het 'home country'-toezicht kunnen zijn. De kosten van een falend toezicht in de vorm van vergoeding van de gegarandeerde deposito's worden dan geïnternaliseerd bij de verantwoordelijke toezichthouder, namelijk de 'home country'-toezichthouder. Dit kan hem een extra prikkel geven om zijn toezicht op een degelijke manier uit te voeren.

In de volgende paragraaf worden de motieven voor regulering kort uiteengezet. Vervolgens wordt de al ver gevorderde internationale convergentie van het toezicht besproken. Verder worden de mogelijkheden van 'home country'-depositoverzekering geanalyseerd, waarbij speciaal aandacht wordt besteed aan de relatie met het toezicht. Tot slot wordt kort ingegaan op de verantwoordelijkheid voor liquiditeitssteun aan internationaal opererende banken en het ontbreken van een regeling op dit gebied.

## Bankregulering

De regulering van banken heeft ruim gedefinieerd betrekking op twee soorten doeleinden<sup>2</sup>. De eerste categorie is gericht op de stabiliteit van het financiële systeem. Om de ineensstorting van significante delen van het financiële systeem te voorkomen worden banken en geassocieerde markten, zoals de geldmarkt, gereguleerd. Het hier ruim gedefinieerde concept van systeemrisico omvat ook onder andere het risico voor het betalingsverkeer. Het tweede doel heeft met de bescherming van de 'financiële'

---

\* De auteur is als onderzoeker verbonden aan de Financial Markets Group van de London School of Economics. Hij dankt Henk Brölmán, Charles Goodhart, Marius Jonkhart, Sydney Key, Lex van 't Spijker en Pieter Verheugd voor nuttige discussies en kritisch commentaar. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het artikel berust volledig bij de auteur.

1. Een voorbeeld hiervan is de ineensstorting van het Bankhaus I.D. Herstatt in juni 1974. De ineensstorting van deze Duitse bank was het gevolg van zware verliezen op speculatie in buitenlandse valuta. Zie: M.J.B. Hall, *Handbook of banking regulation and supervision*, Woodhead-Faulkner, Cambridge, 1989, blz. 10-13.

2. Daar de aandacht van dit artikel is gericht op de micro-analyse van banken komt de rol van regulering in de uitvoering van monetair beleid en gerelateerde macro-onderwerpen niet aan de orde.

consument te maken. Beleggers, waaronder depositohouders, hebben minder informatie dan banken. Verder zijn vooral kleine beleggers in het algemeen onervaren op financieel gebied. Als een reactie op deze asymmetrische informatie en dit gebrek aan ervaring, tracht bankregulering de beleggers te beschermen. In het vervolg van deze paragraaf worden de functies van toezicht, 'lender of last resort' en depositoverzekering in het reguleringsproces besproken.

Toezicht heeft betrekking op de soliditeit (ofte wel solvabiliteit) van het bankwezen en is zodoende primair gericht op de stabiliteit van het financiële systeem<sup>3</sup>. Het heeft een preventief karakter en vormt een eerste verdedigingslinie tegen faillissementen in de banksector. Breed omschreven bestaat toezicht en verwante regulering uit autorisatie, rapportagevereisten, solvabiliteits- en liquiditeitsvereisten, toezicht op het gevoerde beleid, enzovoort en uiteindelijk, indien nodig, sluitingen van banken.

Het bedrijfseconomische toezicht is slechts een aanvulling op de bestaande marktdiscipline en beoogt geen absolute waarborgen. Een adequaat risicobeheer is dan ook primair de verantwoordelijkheid van het bankmanagement zelf<sup>4</sup>. Mochten de banken toch onverhoopt qua liquiditeit en/of solvabiliteit in de problemen komen, dan kan het veiligheidsnet in de vorm van 'lender of last resort'-faciliteiten en/of depositoverzekering in werking worden gesteld.

De 'lender of last resort'-faciliteit staat officieel in dienst van de monetaire stabiliteit, en is dus niet ingegeven uit hoofde van het liquiditeitstoezicht. Desalniettemin kan deze faciliteit ook worden toegepast om individuele banken met liquiditeitsproblemen te helpen. Op deze wijze kan worden getracht te voorkomen dat problemen bij deze banken doorwerken op andere delen van het banksysteem. Vanwege de illiquide aard van hun uitstaande leningen kunnen banken namelijk in liquiditeitsproblemen komen wanneer zij worden geconfronteerd met grootschalige opnemingen van deposito's. Op deze manier zijn banken kwetsbaar voor 'bank runs'<sup>5</sup>. In het algemeen worden geen uitspraken omtrent het gebruik van de 'lender of last resort'-faciliteiten gedaan om een al te groot vertrouwen op deze faciliteiten te voorkomen en de rol van marktdiscipline niet te ondermijnen<sup>6</sup>.

Tot slot biedt de depositoverzekering, zoals de naam al duidelijk maakt, een verzekering van de deposito's en beschermt zodoende depositohouders voor het geval de bank failliet gaat<sup>7</sup>. Bovendien zijn depositogarantieregelingen ook ontworpen om tot op zekere hoogte de stabiliteit van het financiële systeem te bevorderen<sup>8</sup>. Evenals 'lender of last resort'-steun kan depositoverzekering 'bank runs' voorkomen. Het bestaan van een depositogarantiestelsel kan tot een 'moral hazard' voor het nemen van excessieve risico's leiden. Banken kunnen verliezen en verwante problemen (gedeeltelijk) op het depositogarantiefonds afwentelen, terwijl winsten volledig naar de bankaandeelhouders gaan. Een relatief laag niveau van depositogarantie kan dit probleem beperken.

Alhoewel dus in theorie 'lender of last resort'-steun bedoeld is voor liquiditeitsproblemen bij banken die nog solvabel zijn en depositoverzekeringssuitbetalingen plaats vinden voor insolvable banken,

kunnen of willen de betrokken autoriteiten het onderscheid tussen liquiditeits- en solvabiliteitsproblemen niet altijd maken.

### **Internationale convergentie van toezicht**

Het internationaal overleg met betrekking tot het toezicht op banken startte in het eerder genoemde Bazelse comité. In 1975 legde dit comité in het eerste Bazel Concordaat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de liquiditeit van buitenlandse vestigingen primair bij het gastland en voor het toezicht op de solvabiliteit primair bij het land van herkomst. In 1983 is dit concordaat herzien met als belangrijkste wijziging de expliciete erkenning van het consolidatiebeginsel bij het internationale banktoezicht. Met de goedkeuring door het Bazelse comité van een internationaal solvabiliteitsakkoord inzake uniforme minimum solvabiliteitsnormen werd in 1988 een belangrijke stap voorwaarts gezet in het internationale overleg<sup>9</sup>.

Een parallelle ontwikkeling heeft zich voorgedaan in de Europese Gemeenschap met als belangrijk verschil dat de EG-richtlijnen in de nationale wetgeving van de lidstaten moeten worden opgenomen, terwijl de afspraken in BIB-verband slechts een morele verplichting vormen voor de betrokken landen. Het consolidatiebeginsel is door de EG in de Consolidatierichtlijn van 1983 opgenomen, welke onlangs is uitgebreid<sup>10</sup>. Het 'home country'-concept voor het toezicht is in de Tweede Coördinatierichtlijn voor het bankwezen opgenomen, terwijl de uniforme solvabiliteitsvereisten, die vrijwel identiek zijn aan die in het Bazelse akkoord, in twee flankerende richtlijnen zijn opgenomen<sup>11</sup>.

3. In dit artikel wordt met toezicht het bedrijfseconomisch toezicht bedoeld. Zoals al vermeld, wordt het monetaire toezicht op, bij voorbeeld, de liquiditeit van het bankwezen als geheel met het bijbehorend instrumentarium zoals speciale beleningen, niet besproken.

4. H.J. Muller, Internationaal banktoezicht, *Bank- en effectenbedrijf*, juni/juli 1984, blz. 200-203.

5. D.W. Diamond en P.H. Dybvig, Bank runs, deposit insurance, and liquidity, *Journal of Political Economy*, 1983, blz. 401-419.

6. R.M. Pecchioli, *Prudential supervision in banking*, OESO, Parijs, 1987, blz. 133.

7. In Nederland is dat de zogenaamde Collectieve Garantie-regeling. De Nederlandsche Bank is verantwoordelijk voor de uitvoering van deze regeling.

8. C.A.E. Goodhart, *Money, information and uncertainty*, MIT Press, Cambridge Mass., tweede druk, 1989, blz. 211.

9. Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices, *International convergence of capital measurement and capital standards*, *Kwartalbericht*, 1988/2, De Nederlandsche Bank, blz. 37-50.

10. De Richtlijn inzake toezicht op geconsolideerde basis, 83/350/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 193, 1983, en de Tweede Richtlijn inzake toezicht op geconsolideerde basis, 92/30/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 110, 1992.

11. De Tweede Coördinatierichtlijn voor het bankwezen, 89/649/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L386, 1989. De twee flankerende richtlijnen voor de uniforme solvabiliteitsvereisten zijn de Richtlijn inzake het eigen vermogen van kredietinstellingen, 89/229/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 124, 1989, en de Richtlijn voor de solvabiliteitsratio van kredietinstellingen, 89/647/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 386, 1989.

Land	Verzekerd bedrag	Ecu-equivalent <sup>a</sup>
<b>EG-landen</b>		
België	Bfr 500.000	11.800
Denemarken	Dkr 250.000	31.900
Duitsland	30% van het bankkapitaal	-
Frankrijk	Ffr 400.000	58.000
Griekenland <sup>c</sup>	-	-
Ierland	80% van eerste Ir£ 5.000 70% van volgende Ir£ 5.000 50% van volgende Ir£ 5.000	13.000
Italië	100% van eerste Lira 200 mln. 75% van volgende Lira 800 mln.	520.100
Luxemburg	Lfr 500.000	11.800
Nederland	f 40.000	17.300
Portugal <sup>b</sup>	-	-
Spanje	Pts 1.500.000	11.200
Ver. Koninkrijk	75% van eerste £ 20.000	21.500
<b>Buiten EG</b>		
Japan	¥ 10.000.000	60.400
Ver. Staten	US\$ 100.000	78.200

a. Omgerekend tegen centrale ecu-koersen en voor Japan en de VS tegen marktcoersen per 27 mei 1992.

b. Griekenland en Portugal zijn bezig met de voorbereiding van een garantiestelsel.

Bron: Financial regulation report, *Financial Times*, Londen, oktober 1991,

**Tabel 1.**  
**Verzekerde bedragen in nationale depositogarantiestelsels**

In dit verband verdient de Tweede Richtlijn aparte aandacht. Deze richtlijn dient per 1 januari 1993 geïmplementeerd te zijn in de nationale regelgevingen, als onderdeel van het 'interne markt'-programma van de EG, en heeft verstrekkende gevolgen voor het toezicht op het bankwezen binnen de EG. Met slechts één bankvergunning kan het bankbedrijf worden uitgeoefend binnen de hele EG. Er wordt uitgegaan van wederzijdse erkenning van het nationale toezicht met harmonisatie van minimumstandaarden. Tevens wordt het al eerder genoemde 'home country control'-principe toegepast. De toezichthouder van het land van herkomst oefent derhalve het solvabiliteitstoezicht uit over de gehele bank, inclusief bijkantoren in andere EG-lidstaten<sup>12</sup>. De autoriteiten van een gastland kunnen geen vergunning meer eisen voor een vestiging van een bijkantoor en moeten vertrouwen op het toezicht van het thuisland. Evenals in het Bazelse akkoord wordt het liquiditeitstoezicht uitgeoefend door het land van vestiging.

### 'Home country'-depositogarantie

Op het gebied van de depositoverzekering is er in de EG een Aanbeveling inzake de introductie van depositogarantiestelsels<sup>13</sup>. Deze Aanbeveling gaat niet verder dan dat er 'een regeling' moet zijn en is een compromis als gevolg van de zeer uiteenlopende visies van de EG-lidstaten over de rol van depositogarantiestelsels. De vraag is nu in hoeverre er in het nieuwe regime van de Tweede Richtlijn nog plaats is voor depositogarantiestelsels gebaseerd op het nationale principe, hetgeen inhoudt dat het gastland verantwoordelijk is voor de garantie van in het gastland aangehouden deposito's bij buitenlandse banken. Een alternatief is depositogarantie

aangeboden door het land van herkomst, hetgeen onlangs ook door de Europese Commissie is voorgesteld in een ontwerprichtlijn voor depositogarantiestelsels<sup>14</sup>.

Het belangrijkste element is dat 'home country'-depositogarantie volledig aansluit bij het 'home country control'-principe voor het solvabiliteitstoezicht uit de Tweede Richtlijn. Het elimineert de blootstelling van het gastland garantiestelsel aan het risico van ontoereikend toezicht door het land van herkomst. Verder initialiseert het de kosten van falend toezicht bij de verantwoordelijke 'home country'-toezichthouder. Dit kan een extra prikkel bieden voor deze toezichthouders om de kwaliteit van het toezicht te handhaven of zelfs te verbeteren en mogelijk lichtvaardige autorisatie van banken te voorkomen. In dit verband kunnen zijdelings de zogenoemde 'offshore centres' worden genoemd. Deze centra met veelal soepel toezicht voor aldaar gevestigde internationale banken zullen mogelijkerwijs worden afgeschrikt, indien ze anders dan in het verleden nu met de volledige kosten van hun toezicht worden geconfronteerd.

Alhoewel het voorkomen van fraude een geval apart is, illustreert de recente BCCI-affaire de noodzaak van een evenwichtig systeem van regulering van internationale banken. Terwijl de BCCI houstermaatschappij met een dochterinstelling voor bankzaken in Luxemburg was gevestigd en de Luxemburgse toezichthouder derhalve de eerst verantwoordelijke was, werd een groot deel van BCCI's activiteiten via een bijkantoor in Londen uitgevoerd. Overeenkomstig de op het nationale principe gebaseerde depositogarantieregeling was de Engelse centrale bank verantwoordelijk voor het merendeel van de depositoverzekeringsbetalingen. Op deze wijze ontbrak het de Luxemburgse toezichthouder aan een financiële prikkel om hoge standaarden toe te passen.

Er kleven echter ook nadelen aan 'home country'-garantiestelsels. Allereerst gaat de gelijkheid van de gegarandeerde bedragen voor depositohouders binnen een land verloren. Er zijn ingewikkelde combinaties denkbaar, zoals depositogarantie door het land van herkomst met een aanvullend gastlanddeel of garantie door het gastland met terugbetaling door het land van herkomst, waarbij deze gelijkheid (gedeeltelijk) behouden blijft. Deze varianten brengen dubbele administratie met zich mee en mogelijkerwijs ook verwarring bij de depositohouder, die veelal niet eens op de hoogte is van het bestaan van garantiestelsels.

Een tweede nadeel is dat een zekere harmonisatie van de verschillende depositogarantiestelsels vereist is<sup>15</sup>, waarbij de vraag gesteld kan worden welk ni-

12. Dochterinstellingen blijven echter onder het solvabiliteitstoezicht van het gastland vallen, omdat zij de nationaliteit hebben van het land waar zij hun zetel hebben.

13. Aanbeveling inzake de introductie van depositogarantiestelsels, 87/63/EEG, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, L 33, 1987.

14. Ontwerprichtlijn voor depositogarantiestelsels, COM(92) 188 def., *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, C 163, 1992.

15. S.J. Key en H.S. Scott, *International trade in banking services: a conceptual framework*, Occasional Papers, nr. 35, Groep van Dertig, Washington DC, 1991, blz. 35.

veau van verzekering acceptabel is voor de deponthouders in het gastland. De huidige regelingen lopen zeer uiteen, maar volledige harmonisatie is echter niet noodzakelijk. Het in de Europese Gemeenschap succesvol toegepaste concept van het overeenkomen van minimum standaarden en het wederzijds erkennen van het overige, kan ook voor het vaststellen van het niveau van depositoverzekering worden toegepast. Maar wat zijn geschikte minimum standaarden?

De deponthouders kan een rol worden gegeven in het dragen van de kosten van bankfaillissementen. Deze medeverantwoordelijkheid kan vorm worden gegeven door een relatief laag maximum en/of een minder dan 100%-verzekering, analoog aan de bestaande regelingen in Nederland en het Verenigd Koninkrijk waar de bescherming van de 'kleine' crediteur prevaleert. De VS en, binnen Europa, Duitsland en Italië hebben daarentegen zeer hoge verzekerde bedragen (zie tabel 1). Kane heeft een bruikbaar voorstel voor een beperkt garantiestelsel gedaan in de Amerikaanse context<sup>16</sup>. Een maximum van \$ 10.000 is volgens hem attractief, omdat het de minimale denominatie van (risicovrij) overheids-schuld papier is. Overheidsschuld papier kan als een substituu t voor grote verzekerde depositotegoeden dienen. Voor Europa zou overeenkomstig een maximum van 10.000 ecu kunnen worden voorgesteld. In beleggersbescherming is dan nog voorzien, zij het op een beperkte schaal. De bijdrage aan de financiële stabiliteit is echter omgeven met onzekerheden zolang er geen volledige verzekering van deposito's is. Hoge standaarden bevorderen weliswaar deze financiële stabiliteit, maar verschuiven bijna alle risico's van de deponthouders naar de depositoverzekeringsfondsen. Voorstanders van dergelijke hoge standaarden kunnen worden verwezen naar de Verenigde Staten. Zoals bekend is aldaar de rekening voor de Federal Deposit Insurance Corporation en de belastingbetalers inzake de uitbetalingen op verzekerde deposito's enorm en nog groeiende.

### Internationale 'lender of last resort'

De verantwoordelijkheid voor het liquiditeitstoezicht berust bij het gastland, zoals al eerder vermeld. Omtrent de verdeling van de 'lender of last resort'-taken zijn echter zowel in het Concordaat van Bazel als in EG-verband geen officiële afspraken gemaakt<sup>17</sup>. Voor liquiditeitsproblemen bij buitenlandse vestigingen geldt allereerst de 'source of strength'-doctrine. Als een buitenlandse vestiging in problemen komt, wordt het geacht liquiditeitshulp van de moederbank te ontvangen. Deze doctrine is echter niet in alle gevallen afdoende.

Een eerste moeilijkheid ontstaat er als de moederbank de benodigde liquiditeiten niet kan (of wil) verstrekken. Is nu de 'lender of last resort' uit het gastland of uit het thuisland verantwoordelijk voor liquiditeitssteun? Verder zijn er situaties denkbaar waarin urgent optreden noodzaak is en er geen tijd is om de moeder te hulp te roepen. Een zeer realistisch voorbeeld is de situatie waarin een bijkantoor van een buitenlandse bank liquiditeitstekorten heeft bij de clearing in het betalingsverkeer. De centrale bank van het gastland heeft er alle belang bij om dit probleem tijdig en goed op te los-

sen, zodat ontregeling van het betalingsverkeer en daarmee het bankwezen voorkomen kan worden. Alhoewel een internationale afstemming in de praktijk waarschijnlijk wel zal plaatsvinden als een internationale bank liquiditeitsproblemen heeft, is het essentieel dat de liquiditeitssteun tijdig en voldoende is. Een officiële regeling is echter niet te verwachten, omdat in het algemeen geen uitspraken over officiële liquiditeitssteun worden gedaan om een al te groot vertrouwen hierop te voorkomen, zoals al eerder aangegeven.

### Conclusies

Met een interne markt voor het bankwezen in het vooruitzicht, zal de concurrentie tussen de banken na 1992 zeker toenemen. Hierdoor kan de soliditeit van het bankwezen mogelijk onder druk komen. Het is daarom van groot belang dat de toezichthouders hierop terdege voorbereid zijn. De Tweede Coördinatie richtlijn geeft een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden in de vorm van 'home country control' en wederzijdse erkenning van nationale toezichtssystemen in combinatie met harmonisatie van minimumstandaarden. De elementen van het veiligheidsnet zijn echter nog niet aan dit nieuwe regime aangepast.

De nationale depositogarantiestelsels nog op het nationale principe gebaseerd. Indien depositogarantiestelsels ook op het 'home country'-principe worden gebaseerd, wordt de 'home country'-toezichthouder geconfronteerd met de kosten van een falend toezicht. Op deze wijze kan een gestroomlijnd geheel van verantwoordelijkheden ontstaan voor het land van herkomst inzake de autorisatie van, toezicht op, en redding en/of sluiting van banken. Verder kan het een extra prikkel voor de 'home country'-toezichthouders bieden om de kwaliteit van hun toezicht te handhaven of zelfs te verbeteren. Een officiële regeling omtrent de internationale verdeling van de 'lender of last resort'-taken is echter niet te verwachten. Het zal derhalve in de toekomst moeten blijken in hoeverre de centrale banken bereid zijn, indien nodig, deze steun te verlenen.

Dirk Schoenmaker

16. E.J. Kane, Appearance and reality in deposit insurance: the case for reform, *Journal of Banking and Finance*, 1986, blz. 176-188.

17. Zie voor een recent overzicht betreffende de (inter)nationale rol van de 'lender of last resort' R. Dale, *International banking deregulation - the great experiment*, Blackwell Finance, Oxford, 1992, blz. 8-18.