

Reactie op: Ontwerpfouten bij oprichting Europese Bankenunie

In ESB nummer 4684 analyseert Clemens Kool in een interessant artikel de Europese Bankenunie. Hij ziet twee ontwerpfouten: te weinig risicodeling en te veel invloed van nationale toezichthouders. Het glas is volgens Kool nog half leeg. Hij waarschuwt voor het maken van dezelfde fouten als bij het onvolledige ontwerp van de Economische en Monetaire Unie (EMU). De eurocrisis is mede te danken aan een onvolledige EMU.

Terwijl er weinig aan te merken is op de heldere analyse in het artikel, deel ik niet de kritische beoordeling. Het eerste punt betreft de effectieve risicodeling. Pas na acht jaar zal het resolutiefonds volledig op Europese schaal werken, waardoor effectieve risicodeling op korte termijn wordt ondermijnd. In het oorspronkelijke plan van de Ecofin (Raad van Europese ministers van Financiën) was zelfs voorzien dat er over een tienjaarsperiode met stapjes van tien procent zou worden gewerkt: het eerste jaar tien procent via het Europese fonds en negentig procent via de nationale fondsen; het tweede jaar twintig respectievelijk tachtig procent; en zo verder. Het Europees Parlement is hier met succes tegenin gegaan. Het uiteindelijke voorstel gaat uit van een achtjaarsperiode, waarbij in het eerste jaar veertig procent en in het tweede jaar zestig procent via het Europese fonds loopt. Dit betekent dat de risicodeling al binnen twee jaar grotendeels wordt gerealiseerd. Daarnaast zal er zonder politieke tussenkomst aan het einde van de achtjaarsperiode sprake zijn van volledige risicodeling. De financiële cyclus (gedefinieerd als de op- en neergang van de huizenprijzen en de kredietgroei) met gemiddeld zestien jaar is veel langer dan de gewone conjunctuurcyclus die circa acht jaar duurt (Borio, 2014). Het resolutiebouwwerk zal er dus staan voordat de volgende financiële crisis zich mogelijk aandient. De maatregelen van de Bankenunie met Europees toezicht en een Europees resolutiefonds maken de kans op een financiële crisis niet direct kleiner. Wel is de verwachte impact kleiner als er een grotere rol is voorzien voor aandeel- en obligatiehouders om de eerste verliezen op te vangen via de zogenaamde bail-in.

Een tweede onderdeel van de risicodeling is depositogarantie. Daar heeft Kool een terecht punt. Om politieke redenen hebben politici deze stap niet aangedurfd, maar is er slechts in harmonisatie van nationale depositogarantiefondsen voorzien. De populistische tegenwerping van een Europees resolutie- en depositogarantiefonds is, met name in Duitsland, dat "German taxpayers would underwrite thousands of billions of GIIPS' deposits which are backed up by doubtful assets" (Sinn, 2012). De werkelijkheid is genuanceerder. De gegarandeerde deposito's in de betrokken landen (Griekenland, Ierland, Italië, Portugal en Griekenland) bedragen momenteel 1.700 miljard euro, waartegenover 9.700 miljard aan activa staan (Gros en Schoenmaker, 2014). Hier is nog huiswerk te doen. Als de opgaande conjunctuur doorzet in Europa en de eerste ervaringen met de Bankenunie zijn opgedaan, ontstaat er ruimte voor politici om de ontbrekende bouwsteen van een Europees

DIRK SCHOENMAKER

Decaan van de Duisenberg school
of finance en hoogleraar aan de
Vrije Universiteit Amsterdam

depositogarantiefonds alsnog te introduceren. Tot slot is er nog de fiscale achtervang (Goodhart en Schoenmaker, 2009). Er wordt nu aan wetteksten gewerkt die het mogelijk maken om banken rechtstreeks te herkapitaliseren via het Europees Stabielemechanisme (ESM). Dit is een belangrijk element in het doorbreken van de houdgreep tussen nationale landen en nationale banksystemen. De Europese steun voor de

Ierse banken liep over de boeken van de Ierse overheid. Hierdoor heeft Ierland een diepe en lange recessie gehad. Bij rechtstreekse kapitalisatie zijn er geen negatieve gevolgen voor de solvabiliteit van de nationale overheid. Verder moet een kredietlijn van het ESM aan het Europees resolutiefonds in tijden van crisis nog worden geregeld. In de Verenigde Staten verstrekt het Ministerie van Financiën ook een kredietlijn aan de Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) als het fonds tijdelijk leeg is.

De tweede ontwerpfout betreft volgens Kool de invloed van nationale toezichthouders. Echter, het systeem is opgezet op basis van de beproefde formule van het Europees Stelsel van Centrale Banken met een voorzitter en vier permanente leden in het centrum, en verder met de presidenten van de centrale banken van de deelnemende landen. Bij de start van de EMU was er ook vrees voor de getalsmatige dominantie van de presidenten van de nationale centrale banken. Vanaf het begin is Wim Duisenberg, de eerste ECB-president, erin geslaagd om de blik van alle leden in het maandelijks renteoverleg te richten op de inflatie van het eurogebied, in plaats van op die van de afzonderlijke landen. Zowel het toezichts- als het resolutiemechanisme volgt deze formule met een voorzitter, vier permanente leden en de voorzitters van de nationale toezichthouders respectievelijk resolutiefondsen. De nieuwe toezichtvoorzitter van de ECB, Danièle Nouy, heeft in april al een off-site georganiseerd met de voltallige toezichtraad om zich voor te bereiden op de zware taak. Dit draagt bij aan de teambuilding en de gezamenlijke blik voor het Europees banktoezicht.

Samenvattend: ik denk dat het glas driekwart vol is. De Europese Bankenunie kan de negatieve spiraal tussen banken en overheden doorbreken. Het ontbrekende kwart van de depositogarantie kunnen we over enkele jaren in een opgaande economie alsnog doen.

LITERATUUR

- Borio, C. (2014) *The financial cycle and macroeconomics: what have we learnt?* *Journal of Banking & Finance*, te verschijnen.
- Goodhart, C. en D. Schoenmaker (2009) *Fiscal burden sharing in cross-border banking crises*. *International Journal of Central Banking*, 5, 141–165.
- Gros, D. en D. Schoenmaker (2014) *European deposit insurance and resolution in the Banking Union*. *Journal of Common Market Studies*, 52(3), 529–546.
- Sinn, H.-W. (2012) *The European Banking Union?* Artikel op www.project-syndicate.org, 13 juni.