

Winnaars van de bankenunie

De bankenunie zal na het toezicht ook de resolutie van banken ter hand moeten nemen. Een kosten-batenanalyse van de hypothetische redding van de grootste 25 banken in de Europese Unie laat zien dat het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Zweden en Nederland de grootste voordelen hebben van een bankenunie.

DIRK SCHOENMAKER

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

ARJEN SIEGMANN

Hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Afgelopen zomer hebben Europese regeringsleiders het besluit genomen om een bankenunie op te richten. De directe aanleiding is om de link tussen de solvabiliteit van landen en banken te doorbreken (Alter en Schüler, 2012). Banken hebben nationale overheidsobligaties op de balans, terwijl de redding van banken de fiscale positie van de overheid uitholt. Door het banktoezicht naar Europees niveau te tillen wordt deze vicieuze cirkel doorbroken. Een meer structurele reden voor de bankenunie is dat nationaal toezicht op internationale banken niet stabiel is (Schoenmaker, 2013). Nationale overheden kijken alleen naar de potentiële binnenlandse effecten van faillissement, zoals bij de val van Fortis en Lehman Brothers is gebleken. De Europese Centrale Bank (ECB) zal op Europees niveau naar de banken onder haar toezicht gaan kijken.

Terwijl de eerste fase van een bankenunie voorziet in Europees toezicht, zal de tweede fase met Europese resolutie snel moeten volgen. De politiek is hier nog twijfelend, en zal voor de Duitse verkiezingen in september geen stappen zetten. Echter, een bankenunie met Europees toezicht en nationale resolutie is niet stabiel. Nationale overheden zullen klagen over falend toezicht als een bank in moeilijkheden komt, terwijl ze geen zeggenschap over de toezichttaak van de ECB hebben. Om de prikkels goed te krijgen, moeten toezicht en resolutie op hetzelfde niveau worden georganiseerd.

Ons voorstel is om een Europese resolutie-autoriteit op te richten die beschikt over een garantiefonds. Het fonds wordt gevoed door op risico gebaseerde premies, betaald door de deelnemende banken, met het Europese stabiliteitsmechanisme (ESM) als fiscale achtervang. De kosten van het ESM worden gedragen door de landen. De landen uit het eurogebied nemen verplicht deel aan de bankenunie, de niet-eurolanden mogen kiezen om deel te nemen. Het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben al aangekondigd niet deel te nemen; dat is primair een politieke keuze. Maar wat zijn de economische voordelen om aan de bankenunie deel te nemen? Om deze te berekenen is een kosten-batenanalyse opgezet.

MODEL VOOR BANKRESOLUTIE

Uitgangspunt bij een resolutie van een bank die op de rand van een faillissement staat, is dat alleen de systeemrelevante onderdelen van een bank eventueel geherkapitaliseerd worden, nadat de aandeelhouders en de obligatiehouders zijn afgeschreven (zoals bij SNS Reaal). Vervolgens wordt gekeken of de baten de kosten overtreffen. Bij de baten van een herkapitalisatie kan worden gedacht aan het handhaven van financiële stabiliteit en het vermijden van een besmetting van de rest van het financiële systeem (Allen en Gale, 2000). Een voorbeeld is de val van Lehman, die een wijdverbreide besmetting veroorzaakte. Een redding van Lehman zou deze instabiliteit mogelijk hebben voorkomen. Bij kleinere banken, zoals DSB bank, veroorzaakt een faillissement in de regel geen systeemeffecten. Een dergelijke bank kan worden geliquideerd.

Er is een model ontwikkeld voor de resolutie van banken, dat gebaseerd is op speltheorie (Schoenmaker en Siegmann, 2013). De beslisregel is dat een bank alleen wordt geherkapitaliseerd als de baten de kosten overtreffen, zo niet dan wordt de bank gesloten. De redding van een bank is een eenmalige gebeurtenis met een hoge financiële inzet (de kosten van de reddingsoperatie). Bij een grensoverschrijdende bank moeten

landen samenwerken, maar ieder land zal echter zijn financiële bijdrage aan de redding proberen te minimaliseren. In evenwicht, dragen alle landen uiteindelijk niets bij aan de redding. Samenwerking komt niet tot stand, zoals bij de redding van Fortis en Lehman. Aangezien de meeste baten van een redding voor het thuisland zijn, ligt de uiteindelijke beslissing om de bank te redden in het thuisland. De kern van het model is dat het thuisland alleen de thuislandeffecten, aangeduid met α_T , van de baten zal meewegen, terwijl het alle kosten moet betalen. Dat leidt tot de volgende beslissing, waarbij een redding alleen plaatsvindt indien:

$$\alpha_T \times \text{baten} > \text{kosten}$$

Bij de bankenunie weegt een nieuw op te richten Europese resolutieautoriteit alle baten binnen de bankenunie mee. Voor banken met activiteiten in de rest van Europa (buiten het thuisland) neemt dan de efficiëntie van de resolutie toe. De baten in de rest van Europa worden immers meegewogen in de beslissing. Het aandeel van de totale baten binnen de Europese bankenunie wordt aangeduid met α_{EBU} . De beslissing voor een redding wordt dan:

$$\alpha_{EBU} \times \text{baten} > \text{kosten}$$

De kosten worden verdeeld over de deelnemende landen in de bankenunie (Goodhart en Schoenmaker, 2009). Door het hanteren van een vaste verdeelsleutel voor de kosten wordt strategisch gedrag voorkomen. Als eenmaal de beslissing is genomen, kunnen landen er niet meer onderuit. Voor de kosten-batenanalyse wordt de verdeelsleutel van het ESM gehanteerd, die is gebaseerd op de kapitaalsleutel van de ECB.

Figuur 1 laat de efficiëntie van de resolutiemechanismen zien. De efficiënte oplossing van het model is dat een redding (herkapitalisatie) plaatsvindt zodra de baten (y-as) de kosten (x-as) overtreffen. In figuur 1 is dat de lijn met helling 1 (baten = 1 × kosten). Bij het thuislandregime vindt resolutie alleen plaats als de thuislandbaten groot genoeg zijn. Dit leidt tot de lijn met een helling van $1/\alpha_T$ (baten = $1/\alpha_T \times$ kosten). Onder het regime van een bankenunie verbetert de efficiëntie van bankresolutie naar een helling van $1/\alpha_{EBU}$ (baten =

$1/\alpha_{EBU} \times$ kosten). De activiteiten binnen de Europese bankenunie (α_{EBU}) zijn immers per definitie groter dan die in het thuisland (α_T).

KOSTEN-BATENANALYSE

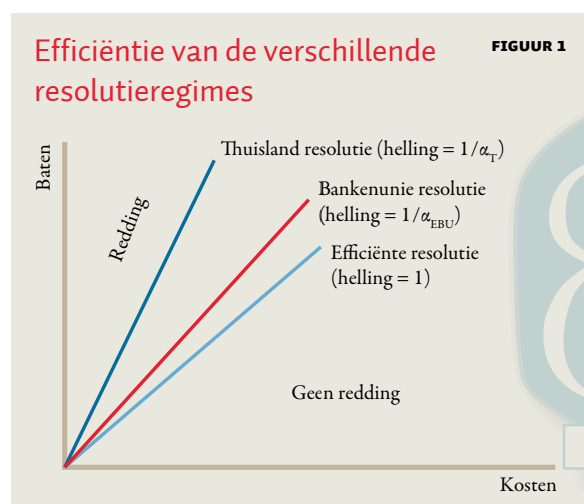
Voor een kosten-batenanalyse van de bankenunie wordt de resolutie van de 25 grootste banken in de Europese Unie gesimuleerd. Deze banken zijn goed voor het merendeel van het grensoverschrijdende bankenverkeer in de EU, aangezien kleine en middelgrote banken meer op het binnenland zijn gericht. De top 25 heeft gemiddeld 985 miljard euro aan totale activa en 40 miljard euro aan kapitaal. Tabel 1 toont de totale activa en het kapitaal van de banken.

Efficiëntieverbetering van resolutie voor de top 25-banken

TABEL 1

Banknaam	Totaal activa	Kapitaal	Afstand tot 100 procent efficiëntie		Efficiëntieverbetering
	in miljard euro	in miljard euro	Thuisland	Bankenunie	in miljard euro
HSBC (VK)	1.975,1	107,9	1,85	1,17	73,3
BNP Paribas (Frankrijk)	1.965,3	71,0	1,02	0,20	58,7
RBS (VK)	1.800,6	68,1	0,62	0,43	13,0
Crédit Agricole (Frankrijk)	1.879,5	62,0	0,23	0,08	9,1
Banco Santander (Spanje)	1.251,5	61,8	2,70	0,47	137,9
Barclays (VK)	1.868,3	60,3	1,99	0,65	81,2
Lloyds Banking Group (VK)	1.159,7	52,6	0,11	0,02	4,4
Deutsche Bank (Duitsland)	2.164,1	49,1	1,92	0,49	69,7
UniCredit (Italië)	926,7	42,9	1,40	0,02	59,2
Groupe BPCE (Frankrijk)	1.138,4	41,1	0,41	0,17	9,7
ING Bank (Nederland)	961,2	38,6	1,48	0,28	46,3
Rabobank Group (Nederland)	731,7	37,9	0,35	0,20	5,6
Société Générale (Frankrijk)	1.181,4	37,5	0,27	0,10	6,2
Intesa Sanpaolo (Italië)	639,2	37,3	0,23	0,04	6,9
BBVA (Spanje)	597,7	34,2	0,80	0,53	9,0
Standard Chartered (VK)	463,0	28,6	5,49	4,15	38,3
Crédit Mutuel (Frankrijk)	605,1	27,7	0,16	0,04	3,4
Commerzbank (Duitsland)	661,8	26,2	0,97	0,21	19,9
Nordea Group (Zweden)	716,2	22,6	3,90	0,22	83,4
CaixaBank (Spanje)	282,4	20,3	0,02	0,00	0,4
Danske Bank (Denemarken)	460,6	19,5	0,85	0,14	13,9
KBC Group (België)	285,4	15,5	0,58	0,18	6,2
ABN Amro Group (Nederland)	404,7	15,4	0,24	0,08	2,5
Allied Irish Banks (Ierland)	136,6	15,1	0,24	0,01	3,5
Landesbank Baden-Württemberg (Duitsland)	373,1	13,8	0,40	0,09	4,3
Gemiddelde	985,2	40,3	1,21	0,45	30,6
Totaal	24.629,3	1.007,0			766,0

Bron: Schoenmaker en Siegmann, 2013



De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.

Het kapitaal (eigen vermogen) van een bank wordt als rekeneenheid voor de berekeningen gebruikt. Het vereiste kapitaal is een goede indicator voor de onverwachte verliezen van een bank en de mogelijke reddingskosten. In de simulatie wordt verondersteld dat iedere bank een verlies lijdt ter grootte van twee maal haar kapitaal, wat leidt tot insolventie. Als de bank wordt geherkapitaliseerd tot haar originele vereiste kapitaal, wordt honderd procent van het kapitaal de nieuwe waarde van de bank. De nettokosten van de redding zijn dan eenmaal het kapitaal (bruto-kapitaalstorting vermindert met de nieuwe waarde).

Bij de baten van financiële stabiliteit kan worden gedacht aan de continuïteit van de kredietverlening (geen *credit crunch*) en het voorkómen van een zogenaamde noodverkoop van activa, waardoor de waardering van deze activa onder de evenwichtswaarde uitkomt. Het kredietkanaal aan de activazijde wordt zodoende als uitgangspunt genomen om de gevolgen van een bankfaillissement voor de economie te meten (Bernanke, 1983). De grootte en verdeling van de activa van een bank representeren de baten van een redding. Dat is consistent met de eerdere veronderstelling om een probleembank volledig te herkapitaliseren, zodat deze weer kredieten kan verlenen.

Dan wordt de geografische verdeling van de activa van de top 25-banken over het thuisland, de rest van Europa en de rest van de wereld berekend (Schoenmaker en Siegmann, 2013). Het blijkt dat gemiddeld 55 procent van de activa zich in het thuisland bevindt ($\alpha_T = 0,55$) en 22 procent in de rest van Europa ($\alpha_{EBU} = 0,77$). Er is veel variatie in de top 25. Een internationale bank als Santander heeft maar 27 procent in het thuisland en 41 procent in de rest van Europa. Daarentegen heeft een nationale bank als Lloyds 90 procent in het thuisland en 7 procent in de rest van Europa. In dit laatste geval kan het Verenigd Koninkrijk de reddingsoperatie zelf op een efficiënte wijze verrichten. De bankenunie voegt weinig toe.

De geografische verdeling van de activa, gemeten via α_T respectievelijk α_{EBU} , bepaalt de efficiëntie van het resolutieproces. In het eerste geval worden de externaliteiten buiten het thuisland niet meegenomen. In het tweede geval blijven de externaliteiten buiten de bankenunie buiten beschouwing. De mate van efficiëntie van het thuisland-resolutieproces wordt gemeten door de factor $1/\alpha_T$ en die van de bankenunie door de factor $1/\alpha_{EBU}$. Zoals figuur 1 laat zien, geldt een factor van 1 voor volledige efficiëntie. De afstand tot deze standaard van volledige efficiëntie geeft dan de ruimte voor verbetering aan. Kolommen 3 en 4 van tabel 1 rapporteren de afstand tot deze efficiëntiestandaard. In het geval van Lloyds is deze afstand gering: 0,11 voor het thuisland en 0,02 voor de bankenunie.

De laatste stap is de berekening van de efficiëntieverbetering in euro's (laatste kolom van tabel 1). Hiervoor wordt het verschil tussen de thuisland en de bankenunie-resolutie vermenigvuldigd met het kapitaal. Het kapitaal is de rekeneenheid in het model. De verbetering voor Lloyds is 4,4 miljard euro, berekend als $(0,11 - 0,02) \times 52,6$ miljard euro (kapitaal Lloyds). In het geval van Banco Santander is de efficiëntieverbetering veel groter. De verbetering bedraagt 137,9 miljard euro, berekend als $(2,70 - 0,47) \times 61,8$ miljard euro. Het blijkt dat twee banken met ongeveer evenveel kapitaal zeer uiteenlopende voordelen hebben van de bankenunie. Doordat Santander 41 procent van haar activa in de rest van Europa heeft, biedt de bankenunie een veel efficiënter resolutiemechanisme dan het thuisland.

De efficiëntieverbetering loopt uiteen voor de top 25. Banken met veel activiteiten in Europa profiteren van de bankenunie. Voorbeelden zijn HSBC (73 miljard euro), BNP Paribas (59 miljard euro), Banco Santander (138 miljard euro), Barclays (81 miljard euro), Deutsche Bank (70 miljard euro), UniCredit (59 miljard euro), ING Bank (46 miljard euro) en Nordea (83 miljard euro). Nationale banken, zoals Lloyds, Crédit Mutuel, CaixaBank, ABN Amro, Allied Irish

Landenverdeling van baten en kosten

TABEL 2

Land	Efficiëntieverbetering	Baten	Kosten	Netto-effect
	in miljard euro	in procenten	in procenten	in procenten
Eurolanden				
België	6,2	0,8	2,4	-1,6
Cyprus	-	0	0,1	-0,1
Duitsland	93,9	12,3	18,9	-6,7
Estland	-	0	0,2	-0,2
Finland	-	0	1,3	-1,3
Frankrijk	87,2	11,4	14,2	-2,8
Griekenland	-	0	2,0	-2,0
Ierland	3,5	0,5	1,1	-0,7
Italië	66,1	8,6	12,5	-3,9
Luxemburg	-	0	0,2	-0,2
Malta	-	0	0,1	-0,1
Nederland	54,4	7,1	4,0	3,1
Oostenrijk	-	0	1,9	-1,9
Portugal	-	0	1,8	-1,8
Slovenië	-	0	0,3	-0,3
Slowakije	-	0	0,7	-0,7
Spanje	147,3	19,2	8,3	10,9
Niet-eurolanden				
Bulgarije	-	0	0,9	-0,9
Denemarken	13,9	1,8	1,5	0,3
Hongarije	-	0	1,4	-1,4
Letland	-	0	0,3	-0,3
Litouwen	-	0	0,4	-0,4
Polen	-	0	4,9	-4,9
Roemenië	-	0	2,5	-2,5
Tsjechië	-	0	1,5	-1,5
Verenigd Koninkrijk	210,1	27,4	14,5	12,9
Zweden	83,4	10,9	2,3	8,6
Totaal eurogebied	458,5	59,9	70,0	-10,1
Totaal niet-eurogebied	307,5	40,1	30,0	10,1
Totaal Europese Unie	766,0	100	100	0

Banks en Landesbank Baden-Württemberg, hebben daarentegen zeer beperkt voordeel van de bankenunie.

VERDELING OVER LANDEN

Alle landen hebben voordeel van de verbeterde stabiliteit van een bankenunie. Gastlanden met dochters van banken uit andere landen profiteren omdat de resolutie van de moederbank efficiënter wordt. Dit is belangrijk, want een dochterbank is vaak afhankelijk van het functioneren van de moederbank (De Haas en Van Lelyveld, 2013). Ook thuislanden profiteren van de verbeterde resolutie van hun banken. Verder wordt de link tussen landen en banken doorbroken (Alter en Schüler, 2012).

De verbetering van de resolutie van het thuislandregime naar het bankenunie-regime wordt gezamenlijk betaald door de deelnemende landen in de bankenunie. Hoewel financiële stabiliteit een publiek goed is, kunnen de baten en kosten voor ieder land worden berekend. Het thuisland heeft een direct voordeel van de kostendeling ten behoeve van de herkapitalisatie van zijn grensoverschrijdende banken, omdat het nu slechts een deel van de kosten hoeft bij te dragen. Om de totale baten per land te berekenen, worden de efficiëntieverbeteringen van alle banken uit een land opgeteld. Tabel 2 geeft de resultaten voor de landen weer. De efficiëntieverbeteringen zijn weergegeven als bedragen, in miljard euro. De baten en kosten zijn weergegeven in percentages van de totale baten, respectievelijk kosten. Als voorbeeld zien we dat de 6,2 miljard euro efficiëntieverbetereing voor België gelijk is aan 0,8 procent van de totale efficiëntie-baten (6,2/766). Het land moet echter wel 2,4 procent van de kosten voor zijn rekening nemen, wat we vertalen in een netto-effect van -1,6 procent. Dit geeft aan in welke mate een land meer deelt in de opbrengt dan in de kosten, maar hoeft niet per se een netto negatieve uitkomst te betekenen in absolute getallen.

Slechts 10 van de 27 EU-landen hebben een of meer banken in de top 25. Dit komt omdat enkele landen grote banken huisvesten die de binnenlandse economie en buitenlandse economieën bedienen, terwijl andere landen van deze bankendiensten gebruikmaken. Sommige landen, zoals de Centraal- en Oost-Europese landen en Luxemburg, vertrouwen vrijwel volledig op buitenlandse banken.

Tabel 2 laat zien dat het Verenigd Koninkrijk met vijf grote banken en Spanje met twee grote banken het merendeel van de baten voor hun rekening nemen, 27 en 19 procent. Andere grote landen, zoals Duitsland, Frankrijk en Italië, hebben een meer bescheiden aandeel van 9 tot 12 procent. Verder zijn er enkele kleinere landen, zoals Zweden met Nordea Bank en Nederland met drie banken (ING, Rabo en ABN Amro) die een relatief groot aandeel hebben met 11 en 7 procent. De derde kolom in tabel 3 geeft de kostenverdeling weer. De totale kosten zijn gelijk aan de 1007 miljard euro uit tabel 1, het totale kapitaal van de dertig banken. Het ESM volgt de kapitaalsleutel van de ECB, die is gebaseerd op een gemiddelde van het relatieve aandeel van een land in bruto nationaal product en de bevolking van de EU. Deze kostenverdeling is in overeenstemming met de grootte van een land.

De laatste kolom rapporteert het netto-effect. Binnen het eurogebied zijn Spanje en Nederland de netto-winnaars met 11 en 3 procent. Duitsland, Frankrijk en Italië zijn netto betalende met 7, 3 en 4 procent. Hun banken zijn kleiner dan

het economisch gewicht van het land doet vermoeden. Buiten het eurogebied zijn het Verenigd Koninkrijk en Zweden de belangrijkste netto-ontvangers met 13 en 9 procent. Alle Centraal- en Oost-Europese landen dragen bij, met Polen als grootste netto-betaler met 5 procent.

CONCLUSIE

De totale kosten voor het redden van de 25 grootste banken van Europa zijn berekend. Een schatting van de daadwerkelijk te verwachten kosten is echter slechts een fractie hiervan. Men moet hiervoor namelijk rekening houden met de kans op faillissement van deze banken. Bij het afwegen van kosten en baten van resolutie op Europees niveau zijn verder ook de uitvoeringskosten van Europees toezicht en resolutie een factor van betekenis. Gegeven de toenemende internationalisering van het bankwezen zou een internationale toezichthouder beter in staat moeten zijn om gepast toezicht te houden, tegen lagere kosten dan de optelsom van kosten die individuele landen maken.

Een Europees bankensysteem met toezicht en resolutie op Europees niveau bevordert de stabiliteit van de Economische en Monetaire Unie. Niet-eurolanden kunnen ook profiteren van de stabiliteit van de bankenunie. Vooral het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn de grote winnaars van een bankenunie, omdat de potentiële redding van hun grote banken naar Europees niveau wordt getild. Het is dan ook ironisch dat juist deze twee landen om politieke redenen buiten de bankenunie willen blijven.

Binnen het eurogebied zijn Spanje met twee grote banken en Nederland met drie grote banken de winnaars van een bankenunie. Om deze voordelen te realiseren zal ook de tweede stap van resolutie moeten worden gezet. Een mooie taak voor de nieuwe voorzitter van de eurogroep, minister Dijsselbloem.

LITERATUUR

- Allen, F. en D. Gale (2000) Financial Contagion. *Journal of Political Economy*, 108(1), 1–33.
- Alter, A. en Y. Schüler (2012) Credit spread interdependencies of European states and banks during the financial crisis. *Journal of Banking & Finance*, 36(12), 3444–3468.
- Bernanke, B.S. (1983) Nonmonetary effects of the financial crisis in the propagation of the Great Depression. *American Economic Review*, 73(3), 257–276.
- Goodhart, C. en D. Schoenmaker (2009) Fiscal burden sharing in cross-border banking crises. *International Journal of Central Banking*, 5(1), 141–165.
- Haas, R. de en I. van Lelyveld (2013) Multinational banks and the global financial crisis. *Weathering the perfect storm? Journal of Money, Credit, and Banking*, te verschijnen.
- Schoenmaker, D. (2013) *Governance of international banking: the financial trilemma*. New York: Oxford University Press.
- Schoenmaker, D. en A.H. Siegmann (2013) Efficiency gains of a European Banking Union. *Duisenberg School of Finance Discussion Paper*, en *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 13(26).