

NATIONALBANKDIREKTØR LARS ROHDES TALE PÅ JUBILÆUMSKONFERENCEN BANK & TILSYN

DET TALTE ORD GÆLDER

3. oktober 2019

FRA NATIONAL REGULERING TIL INTERNATIONAL LEVEL PLAYING FIELD

Tak for indbydelsen til at tale her i dag. Det har jeg set frem til.

Hvad karakteriserer bankdrift?

Med historiker Søren Mørchs ord – lidt frit citeret – så hører bankdrift til i den afdeling, hvor man trækker kaniner op af høje hatte og viser damer uden underkrop frem. Det fungerer kun, så længe publikum – bankernes kunder – opfører sig, som de skal, og gør, hvad de plejer at gøre.

Hvis kunderne ikke har tillid til banken, så kommer der run på banken. Miraklet falder til jorden, og pengene forsvinder.

Vi kan forsøge at regulere os ud af risikoen for, at miraklet falder til jorden. Men uanset hvad vi gør, så bliver det aldrig sådan, at der er garanti for, at bankerne ikke kommer i problemer. Betyder det så, at vi ikke skal regulere? Svaret er nej. Regulering skal der til.

*** **

Historisk er den finansielle sektor kendetegnet ved at være reguleret. Det er den, fordi et sammenbrud har betydelige samfundsmæssige konsekvenser.

Typisk er reguleringen kommet som svar på finansielle kriser – det gælder bl.a. den første danske sparekasselov fra 1880 og den første danske banklov fra 1919.

Formålet med bankloven fra 1919 var at forhindre, at ledelsen i bankerne satte folks penge over styr for så efterfølgende at bede staten om hjælp for at undgå, at uskyldige indskydere blev ruineret. Med bankloven blev bankinspektøren også indført, det første *banktilsyn*. Sparekasserne havde jo fået indført tilsyn i 1880. Til vore dages banktilsyn – Finanstilsynet – vil jeg gerne sige tillykke med de 100 år, som markeres ved dette arrangement.

Da tilsynet med sparekasserne blev indført, mente man ikke, at det var nødvendigt at underlægge banker tilsyn. Deres kunder var i høj grad erhvervslivet, og de kunne selv finde ud af at kreditvurdere deres bankforbindelse! Tja – er der vist kun at sige til det!

Bankloven kunne ikke redde den finansielle sektor i 1920'erne. Loven kom for sent. Over en periode på 13 år kom en lang række af landets banker i vanskeligheder. Landmandsbankens sammenbrud er det mest kendte i den periode. Det skyldes, at Landmandsbanken var Skandinaviens største bank, og at Danmarks første bankinspektør – Hr. Green – skrev dagbog fra sine inspektioner i banken.

Flere af bankernes problemer bundede i bankernes ledelser. Som professor Per H. Hansen skriver i sin bog om den 13 år lange bankkrise fra 1920-1933: "Det er den enkelte bankledelse, der gennem den daglige drift og fastlæggelse af bankens strategi bestemmer de strukturelle forhold, som er af betydning for dens risikoeksponering".

Det lyder bekendt i forhold til den seneste finanskrise. Og – må man desværre sige – det er ret aktuelt i forhold til de overskrifter, den finansielle sektor trækker i medierne.

*** **

Samtidig med den første banklov faldt bankernes solvens. Deres solvens, i ordets egentlige betydning - egenkapitalens andel af balancen - var i 1919 på 11,8 pct., det halve af solvensen i 1908. Den udvikling kan udfordre den gængse opfattelse af, at regulering begrænser bankernes muligheder for at drive bank.

Med vore dages åbne økonomi er finansiell virksomhed grænseoverskridende. Sådan har det ikke altid været. Det var faktisk først i 70'erne, at udenlandske banker fik mulighed for at etablere sig i Danmark. Det havde umiddelbart en meget beskedent effekt. Efter 11 år var udenlandske pengeinstitutters andel af den samlede pengeinstitutbalance blot 1 pct.

Det var simpelthen for bøvlet at etablere sig i Danmark, bl.a. fordi det skulle ske under dansk tilsyn.

Ændringerne af den danske banklovgivning var et led i EF-harmoniseringen af den finansielle sektor. Man ville skabe et indre marked for finansielle ydelser ved at sikre fælles spilleregler og rammevilkår. Det indre marked for finansielle ydelser var et middel til det egentlige mål – nemlig at forbedre konkurrencen til gavn for forbrugere og virksomheder.

Den næste fase i harmoniseringen kom i 80'erne, hvor det blev enklere at etablere sig i andre EF-lande. Med en banklicens fra sit hjemland blev det muligt at drive bankvirksomhed i alle lande: Banken var kun underlagt hjemlandets tilsynsmyndighed. Samtidig blev der indført fælleseuropæiske rammer for egenkapital og solvens.

De danske regler blev på den baggrund ændret, så opgørelse af kravet til bankers solvens blev beregnet som procentsats af de risikovægtede aktiver. Hidtil var solvensen opgjort som en andel af de samlede gælds- og garantiforpligtelser. Dermed gik man fra at betragte solvensen som en buffer mod et run på banken til at anskue den som en stødpude i forhold til kvaliteten af udlånet. Ændringen var led i indførelsen af BIS-solvensregler i EF. Formålet var at forbedre banksystemets soliditet på globalt plan. Men formålet var også at skabe mere lige konkurrencevilkår. Reglerne blev kendt som Basel I.

Indførelsen af nye kapitaldækningsregler betød en markant lempelse af kapitalkravet til danske banker. Danmark slap lettere gennem krisen i banksektoren i begyndelsen af 90'erne end de øvrige nordiske lande. Det var de høje danske kapitalkrav, der var gældende før Basel I, en medvirkende årsag til.

Set med nutidens øjne var de første fælles kapitalregler i EF meget simple og omfattede ikke andet end kreditrisiko.

Siden er der sket meget inden for fælleseuropæisk regulering af den finansielle sektor. Basel I blev afløst af Basel II, der i højere grad tog højde for moderne risikostyringsteknikker. Endnu en bølge af regulering kom i kølvandet på finanskrisen. Det skete ud fra en erkendelse af, at finanskrisens dybde bl.a. var resultat af, at kapitalkravet var blevet lempet for meget under Basel II.

Som en illustration af, hvor meget der er sket inden for regulering, kan nævnes, at tidligere nationalbankdirektør Richard Mikkelsen i *Dansk Pengehistorie* skrev følgende om den danske implementering af Basel I:

"Faktisk blev loven med tilhørende bekendtgørelser mv. så indviklet, at den kom til at unddrage sig almindelig menneskelig fatteevne. Om loven sker fyldest, må overlades til edb-maskiner at afgøre." Han skulle bare have vidst, hvad der ventede.

EU's regler for regulering af den finansielle sektor er komplicerede. Alene de tre store regelsæt fylder på dansk over 1.100 sider. Reglerne er så omfattende, fordi de skal regulere virksomheder med meget komplekse aktiviteter. Dertil kommer, at hvis noget går galt, er de samfundsmæssige omkostninger betydelige. Lovene fylder også så meget, fordi de skal tage højde for mange landes strukturer og traditioner. Det har bl.a. den danske realkreditsektor nydt godt af.

Hvis man ønsker at være en del af et internationalt marked, er det en stor fordel at operere under et fælles regelsæt. Det gælder globalt inden for handel, og det gælder inden for EU i form af regulering af den finansielle sektor. Det er specielt en fordel for et lille land med en meget international økonomi som den danske. Hvis vi stod udenfor, ville vi af hensyn til vores konkurrencekraft alligevel være nødsagede til at operere under de samme regler – blot uden at have haft indflydelse på udformningen.

Fælles regler skaber tættere samarbejde og nemmere udveksling af varer og tjenesteydelser. Det illustrerer de sidste 40 års udvikling. Det skaber level playing field og reducerer muligheden for regelarbitrage.

*** **

I kølvandet på finanskrisen vedtog EU det såkaldte krisehåndteringsdirektiv. Så også her er vi kommet et godt stykke videre siden den første Sparekasselov fra 1880, der i en meget simpel form beskriver, hvordan man lukker en sparekasse.

Krisehåndteringsdirektivet stiller krav om, at institutterne skal have og vedligeholde en genopretningsplan, og at myndighederne skal udarbejde en afviklingsplan. Desuden er der fastsat rammer for, hvordan myndighederne kan håndtere en krise i et finansielt institut. Det drejer sig fx om, hvilke afviklingsværktøjer der kan benyttes, og hvem der bærer tabene.

Strategien for afvikling af de danske systemisk vigtige finansielle institutter er, at de skal restruktureres og sendes tilbage til markedet med tilstrækkelig kapitalisering til at sikre markedets tillid. De udfører samfundskritiske funktioner, som er afgørende for den finansielle stabilitet. For at det kan lade sig gøre, skal institutterne opfylde et krav til deres nedskrivningsegne passiver. Det, vi kender som NEP-kravet. Det er disse midler, der benyttes til at absorbere tab og til rekapitalisering i en krisituation. Dermed er det slut med, at det er skatteyderne, der bærer omkostningerne ved håndteringen af et nødlidende institut.

Krisehåndteringsdirektivet er det væsentligste regulatoriske tiltag på det finansielle område i Europa i nyere tid. De tider, hvor banker blev reddet af staten, er forbi.

Vi har imidlertid stadig et vigtigt udestående i Danmark, og det gælder, uanset om vi kommer med i det styrkede banksamarbejde eller ej. Det er håndteringen af realkreditinstitutterne. Realkreditinstitutterne er undtaget fra NEP-krav. Det har den konsekvens, at vi ikke kan være sikre på, at der er midler nok til, at vi kan håndtere nødlidende realkreditinstitutter. Og vi har ikke mulighed for at bruge Afviklingsformuen til tabsabsorbering i realkreditinstitutterne, hvis det skulle blive nødvendigt. Det er nødvendigt at fjerne undtagelsen for at sikre en troværdig afvikling af realkreditinstitutter. I samme åndedrag vil jeg gerne slå fast, at realkreditobligationer ikke skal tage tab. I stedet skal der – som jeg nu har sagt et par gange – være tilstrækkelige NEP-midler.

*** **** **

Der er taget et stort skridt med krisehåndteringsdirektivet.

Men hvad er den vigtigste udfordring for en finansiell tilsynsmyndighed og for finansiell stabilitet, hvis vi kigger fremad?

Set med danske tilsynsbriller må det være den stadigt stigende kompleksitet af de helt store bankkoncerner og internationaliseringen af bankvirksomhed. Det er komplekst at drive store bankkoncerner. Og det er komplekst at føre tilsyn med dem. Det er ikke nyt, men det er noget, der bliver stadig tydeligere.

Tilsyn med de største banker er tilsyn med væsentlige internationale spillere med kunder og tilstedeværelse i en række lande. Det skaber i sig selv udfordringer for tilsynsmyndigheden. Læg dertil, at risikostyringen og de metoder, der anvendes, bliver stadig mere avancerede.

Der er naturligvis også mange andre udfordringer. Eksempelvis digitaliseringen, som medfører en gradvis ændring af konkurrencesituationen for bankerne.

Udviklingen kræver, at tilsynskompetencerne hele tiden følger med og løbende kan levere et kvalificeret modspil til bankerne. Det kan gøres bedre, når kræfterne forenes. For mig at se er det den allervigtigste årsag til, at Danmark naturligt hører til i det styrkede banksamarbejde – eller bankunionen, som det også kaldes.

Hvis Danmark indtræder i det styrkede banksamarbejde, vil Finanstilsynet fortsætte med at spille en væsentlig rolle i tilsynet med de danske banker. Men Tilsynet vil blive suppleret med en overbygning i form af den fælles tilsynsmekanisme, som involverer ECB og alle de andre nationale tilsynsmyndigheder i banksamarbejdet. Den fælles tilsynsmekanisme ledes af det såkaldte Tilsynsråd, hvor Finanstilsynet vil være medlem. Den fælles tilsynsmyndighed i ECB leder tilsynet med de største og mest komplekse banker i banksamarbejdet.

Dansk deltagelse i dette samarbejde vil give et løft til kompetencerne i den myndighed, som skal kigge de største danske kreditinstitutter efter i sømmene. Den fælles tilsynsmyndighed i Frankfurt kan tiltrække eksperter fra hele Europa. Og den er i færd med at opbygge en betydelig erfaring ved at føre tilsyn med en række meget store banker.

Det er af afgørende betydning for den finansielle stabilitet, at vi har et tilsyn, der kompetencemæssigt kan matche de store banker. Lige så vigtigt er det, at vi har en afviklingsmyndighed, der råder over den nødvendige indsigt og ressourcer til at kunne afvikle de største danske banker.

Det er noget nemmere at opbygge og vedligeholde et sådant tilsyn, hvis man har mange "kunder". Kvaliteten af krisehåndteringen bliver også større, når man gradvist opbygger erfaring i at krisehåndtere store banker.

Det styrkede banksamarbejde er en videreudvikling af det indre marked for finansielle tjenesteydelser, som Danmark er en del af. Samarbejdet styrker den samlede europæiske tilsynskompetence og skaber en højere grad af level playing field for kreditinstitutter i Europa. Det bør vi kunne blive enige om at tilslutte os.

Indtræden i det styrkede banksamarbejde vil være en naturlig udvikling i forhold til den rejse, den finansielle regulering har været på de seneste mange år. Med indtræden i banksamarbejdet bliver vi deltagere i et til-

synssamarbejde, der vil give de store banker det modspil, der er behov for, og som både samfundet og bankerne fortjener.

*** **

Jeg lagde ud med at tale om at trække kaniner op af hatten og oversavde damer. Men misforstå mig ikke. Bankdrift hører ikke til i spøg og skæmt-afdelingen. Regulering af bankerne er nødvendig, da de spiller en særlig rolle i samfundet.

Finansiell regulering og den finansielle tilsynsfunktion, som nu har 100 år på bagen i Danmark, er først og fremmest til for borgernes og virksomhedernes skyld – ikke for bankernes.

Bankvirksomhed og regelsæt undergår en kontinuerlig forandringsproces. Se fx på betalingsområdet, hvor de samfundsmæssige omkostninger er næsten halveret siden 2009. Øget konkurrence og innovation er noget, vi skal byde velkommen.

Fremtidens finansielle ydelser og funktioner bliver måske leveret af helt nye aktører. De vil måske hævde, at de ikke er finansielle virksomheder, og derfor ikke skal under tilsyn. Det bærende princip må imidlertid være, at det er *funktionen*, der skal reguleres.

De nye udfordringer for tilsynsmyndigheden løses bedst i et tæt og forpligtende grænseoverskridende samarbejde, som netop er, hvad det styrkede banksamarbejde går ud på.

Ingen af os ved, hvad morgendagen bringer. Men vi har en pligt til at gøre os umage for at beskytte samfundets bærende finansielle funktioner.

Tak for ordet.