

21. november 2014

BRAGT I JYLLANDS-POSTEN  
DEN 21. NOVEMBER 2014

*Med bred opbakning er der sat internationale standarder for krisehåndtering af banker, som sætter rammerne for en alternativ procedure til konkurs. Det danner grundlag for epokegørende regulering både i USA og i EU og bliver dansk lov.*

**Det er meget svært** at lade en bank gå konkurs, især hvis den er stor. En konkurs, der sætter alle bankens funktioner i stå, vil få fatale konsekvenser for kunderne, stoppe betalingsfunktionerne, skabe utryghed og kan have negativ afsmittende effekt på det finansielle system og samfundsøkonomien.

Ultimativt er banker imidlertid underlagt de samme konkursregler som alle andre private virksomheder. Muligheden for konkurs og tab for virksomhedens kreditorer er jo afgørende i en markedsøkonomi.

Dette skisma mellem jura og økonomi – problemerne med "too-big-to-fail" – har siden finanskrisen været blandt de største udfordringer for finansiell regulering.

Historisk har man med ringe succes forsøgt at blæse og have mel i munden. Man har foregivet, at banker ville blive behandlet som andre private virksomheder, og at kreditorer måtte forvente tab, hvis den bank, de havde lånt penge til, ikke var levedygtig. Men i praksis har det offentlige, ikke mindst under finanskrisen, grebet ind og reddet nødlidende banker og deres kreditorer – en såkaldt bail-out.

Man har endda forsøgt at motivere redning af kreditorer i enkeltbanker med en teori om, at kreditorer i andre banker ville gå i panik, hvis de så, at tab var mulige. Men det hænger jo kun sammen, hvis redningen forklares og forstås som en egentlig statsgaranti til andre kreditorer.

USA har i mange år haft en særlig afviklingsmodel for mindre banker med tab for kreditorerne, og i Danmark fik vi i 2010 indført Bankpakke 3, som blev brugt på Amagerbanken og Fjordbank Mors. Men det er undtagelser, og det danske udvalg om systemisk vigtige banker konkluderede i 2013, at Bankpakke 3 ikke er en troværdig model for store banker.

Der har således været uklarhed, men ikke konstruktiv uklarhed. Det giver urimeligheder og forvridninger, hvis kreditorer kan høste en risikopræmie i normale tider uden at lide tab, hvis investeringen slår fejl. Gevinster privatiseres, mens tab nationaliseres.

**Risikoen forsvinder ikke**, men bæres i stedet af skatteyderne og belaster statens kreditværdighed. Investorerne anspores til at tage for store risici og bankerne til at kapitalisere sig for tyndt. Store banker får billigere finansiering end små banker og dermed en konkurrencefordel.

Banker i lande med større hang til bail-out får en konkurrencefordel i forhold til banker i andre lande (modsat bliver deres stater mere sårbare). Bankvirksomhed får en indirekte statsgaranti, som andre private virksomheder ikke har.

En løsning skal favne vidt. Aktiviteterne i en nødlidende bank skal kunne videreføres. Den enkelte bank, dens kreditorer og myndighederne skal være forberedt på, hvad der kan og skal ske. Det skal være troværdigt, kommunikeret og forstået, at tab bæres af kreditorer. Kreditorerne skal ikke bære større tab, end de ville have gjort i en konkurs. Bankernes kapitalisering skal generelt være større, så de ikke alle på én gang (igen) er på kanten af overlevelse. Bankerne skal ikke være hin- andens primære kreditorer. Og løsningen skal være international.

**Kernen er at forstå** forskellen på to reelt helt forskellige problemstillinger. Den ene er, om bankens aktiviteter skal videreføres. Det skal de – af hensyn til den finansielle stabilitet. Den anden er, om bankens kreditorer skal reddes. Det skal de ikke. Men der er man historisk havnet, fordi der ikke har været en på én gang økonomisk, juridisk og tidsmæssig acceptabel løsning, der kunne sikre videreførelse af aktiviteterne uden at gribe til redning af kreditorerne.

I løbet af de sidste 4 år er man kommet langt. Med bred opbakning er der sat internationale standarder for krisehåndtering af banker, som sætter rammerne for en alternativ procedure til konkurs og er baseret på, at der ikke anvendes offentlige midler. Det danner grundlag for epokegørende regulering både i USA og i EU, hvor krisehåndteringsdirektivet ("Bank Recovery and Resolution Directive - BRRD") blev vedtaget i maj 2014.

**Direktivet indeholder** fælles regler for både genopretning og afvikling, når en bank er truet eller er i krise. På dansk bruger vi udtrykket "afvikling", hvilket kan misforstås. Der er netop ikke tale om at lukke banken og dens aktiviteter som ved en konkurs.

Det bærende princip kaldes bail-in – i modsætning til bail-out. Bail-in indebærer, at man kan nedskrive hovedstolen på lån ydet til banken eller konvertere lån til aktiekapital for dermed at dække tab som led i en rekonstruktion af banken.

Regelsættet kan anvendes på alle banker, også de største. Dels indeholder det forebyggende elementer, som giver bedre muligheder for at genoprette en bank, der er i problemer. Dels kan den nationale afviklingsmyndighed overtage kontrollen, når en bank tages under afvikling, og anvende de nødvendige værktøjer, herunder bail-in, til at gennemføre en afvikling, som sikrer den finansielle stabilitet.

**Intentionen i direktivet** understøttes af den øvrige nye EU-lovgivning. Højere kapitalkrav betyder, at bankerne generelt er langt mere solide i dag. Der er endvidere sat strammere begrænsninger for, hvor stor en eksponering en bank kan have over for én enkelt modpart, fx en anden bankkoncern. Dette mindsker risikoen for, at problemer hos én bank spreder sig.

Herhjemme forventes erhvervs- og vækstministeren i næste måned at fremsætte et lovforslag, der gennemfører direktivet i dansk ret.

Lovgivningen giver Finansiell Stabilitet og Finanstilsynet kompetence til at træffe beslutning om,

at en nødlidende bank skal tages under afvikling.

Finansiell Stabilitet får beføjelser, der kan sikre, at dækkede indskydere fortsat har adgang til deres penge, at betalingsformidlingen ikke forstyrres, at risikoen for et brandsalg af bankens aktiver samt risikoen for ophævelse af vigtige kontrakter minimeres, samt at adgangen til kredit og andre kritiske funktioner opretholdes.

Pga. forhistorien og kreditorernes konkrete interesser i en bail-out må der forventes diskussioner om troværdigheden af bail-in regimet. Hvis muligheden for bail-out reelt fortsat er til stede, stiger risikoen for, at det sker. Derfor skal man planlægge efter, at muligheden ikke er der.

Det har man også taget højde for i direktivet, bl.a. ved at fastsætte nye krav om, at bankerne skal have en langt større tabskapacitet end hidtil, i form af kapital og andre passiver, som kan anvendes i en bail-in.

Idéen er, at tilstrækkelig meget gæld i bankerne skal kunne nedskrives eller konverteres til aktiekapital, så banken kan gøres solvent på ny, selv om kapitalen er tabt. Helt konkret betyder de nye krav i EU, at i hvert fald de største banker skal have en tabskapacitet, som svarer til 25-30 pct. af de risikovægtede aktiver. Dette svarer til det dobbelte af den nuværende kapitalisering af de største nordiske banker. Disse nye krav til bankerne er helt i overensstemmelse med den udvikling, der sker på globalt plan. G20-landene er netop blevet enige om at bakke op om et tilsvarende fremtidigt krav til en samlet tabskapacitet i de 27 største globale banker. Formentlig vil også andre banker end de 27 tage bestik af disse regler – de skal jo kunne konkurrere med de allerstørste. (Nordea er blandt de 27, Danske Bank er ikke.)

Det bliver afgørende, at de lovbestemte bail-in regler anvendes konsekvent i praksis (lovgivningen giver mulighed for visse, meget snævre undtagelser). Blandt de lande, som deltager i bankunionen, vil den fælles afviklingsmyndighed være en stærk mekanisme til sikring af, at det bliver tilfældet.

Det er endvidere centralt, at alt dette kommunikeres klart til markedet. Det er ikke farligt i sig selv, at kreditorer i private virksomheder lider tab. Men det kan være farligt, hvis kreditorerne tror, at deres investering er dækket af en statsgaranti, og bagefter opdager, at det var den ikke.

**Der vil selvsagt være** stor opmærksomhed om, hvordan den fælles afviklingsmyndighed fra 2016 behandler de første par sager om nødlidende banker inden for bankunionen. Disse beslutninger vil danne præcedens. Det er derfor i høj grad i dansk interesse, at de europæiske regler bruges efter hensigten.

Endelig skal fokus være på forberedelserne. Bankerne skal selv udarbejde genopretningsplaner, og myndighederne skal udarbejde afviklingsplaner, der kan bruges i en konkret afviklingssituation.

En troværdig og grundig planlægning samt tiltro i markedet til, at bail-in reglerne vil blive anvendt, vil også være et stærkt incitament for private aktører til at finde alternative løsninger – hvormed en egentlig afviklingsprocedure i de fleste tilfælde kan undgås.

Samlet set har vi fået et godt grundlag for ægte privat bankvirksomhed.