

Staatsdeelname als uiterste remedie in een bankencrisis: lessen uit de praktijk

In tijden van een bankencrisis nemen publieke autoriteiten vergaande maatregelen om de financiële stabiliteit te herstellen en zo het publieke belang te beschermen. Eén van de opties is de overname door de Staat van een bank-in-problemen. Zo'n overname legt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de Staat. De ervaring in andere landen leert dat een voorwaarde voor succesvolle staatsdeelname een efficiënte, commerciële en prudente bedrijfsvoering is. Daartoe is het belangrijk dat de Staat bestuurders en commissarissen selecteert op basis van deskundigheid en in overleg met hen een geloofwaardige strategie uitstippelt én die helder communiceert. Vervolgens is gepaste afstand tot de dagelijkse bedrijfsvoering essentieel.

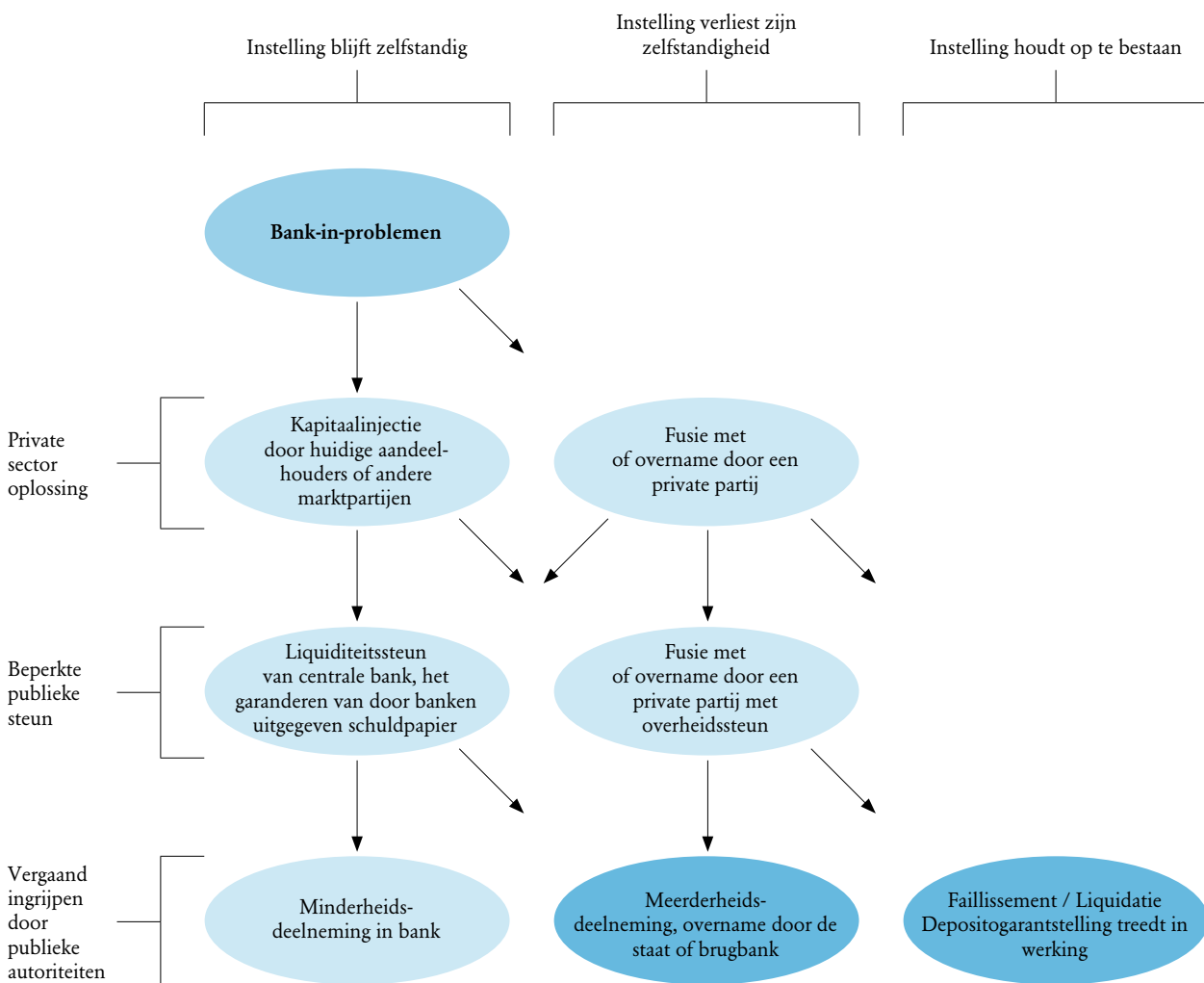
Mogelijke oplossingen voor een bankencrisis

Als een bankencrisis uitbreekt en banken in problemen komen, moeten publieke autoriteiten proactief optreden om de financiële stabiliteit te herstellen. Maatregelen zijn nodig om de belangen van depositohouders veilig te stellen, het vertrouwen in het financiële stelsel te waarborgen en te voorkomen dat klanten massaal hun banktegoeden opnemen. Hoewel iedere crisissituatie anders is, kunnen autoriteiten een bank-in-problemen op verschillende manieren steunen (zie figuur 1). Vergaand staatsingrijpen kan gevolgen hebben voor de zelfstandigheid van een bank en op gespannen voet staan met vrije marktwerking. Bij voorkeur wordt dan ook eerst naar oplossingen binnen de private sector gezocht, zoals een aandelenemissie of een overname door een private partij. Dergelijke oplossingen vereisen

geen inzet van belastinggeld en laten het marktmechanisme ongemoeid. Is dit niet haalbaar en dreigt een onhoudbare situatie, dan kan rechtstreekse steun van de autoriteiten nodig zijn. Centrale banken kunnen een solvabele bank steunen met tijdelijke en gerichte liquiditeitsinjecties tegen adequaat onderpand. Wanneer sprake is van een solvabiliteitsprobleem, kan de Staat het eigen vermogen van een bank versterken door een kapitaalinjectie. In zo'n geval verwerft de Staat een aandeel in de bank, veelal onder bepaalde voorwaarden.

In de huidige crisis hebben banken in eerste instantie een oplossing binnen de private sector gezocht. Een extreem én langdurig instabiel marktklimaat, met forse koersdalingen van bankaandelen, heeft de mogelijkheden hiertoe echter drastisch ingeperkt. Verruiming van de liquiditeitsfaciliteiten van centrale banken bleek onvoldoende om de rust op de financiële markten terug

Figuur 1 Overzicht van vormen van crisisbestrijding



te brengen. Daarop besloten de publieke autoriteiten over te gaan tot meer fundamentele steunmaatregelen om de financiële stabiliteit te herstellen. Voorbeelden hiervan zijn een door de Staat gearrangeerde fusie of overname, een staatsdeelneming in banken en een staatsgarantie op door banken uitgegeven schuld papier. Niettemin bleken voor enkele banken-in-problemen sommige van de bovengenoemde opties onvoldoende, terwijl de garantieregeling ten tijde van die problemen nog niet bestond. In die gevallen bleef nationalisatie als enige optie over om de stabiliteit van het financiële stelsel te waarborgen. Het Britse Northern Rock en Fortis Bank Nederland, inclusief het aandeel ABN Amro hierin, zijn recente voorbeelden van banken die zijn overgenomen door de Staat.

Staatsdeelname

Een staatsdeelname is dus een uiterste remedie, maar niet ongebruikelijk. In ruim de helft van 42 bankencrisissen in de wereld hebben publieke autoriteiten minimaal één bank-in-problemen overgenomen. Nationalisatie kan verschillende vormen aannemen. Zo kan een bank, of delen van een bank, in tijdelijk beheer komen van een overheidsinstantie, met als doelstelling op korte termijn weer te worden geprivatiseerd, meestal nadat de goede activa van de bank zijn gescheiden van de probleemactiva. Deze constructie staat bekend als een brugbank. In de meeste gevallen worden banken echter voor onbepaalde tijd volledig overgenomen, al geeft men vaak bij aanvang aan dat de overname tijdelijk is. Het runnen van een bank wordt immers niet als reguliere overheidstaak gezien.

Lessen van eerdere overheidsdeelnames

De ervaringen met de Staat als bankeigenaar in opkomende en Scandinavische landen, alsook de recente gebeurtenissen, illustreren dat het besluit om een bank over te nemen gewoonlijk niet op zichzelf staat. Het is dikwijls onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen om de financiële stabiliteit te beschermen, zoals expliciete garanties op banktegoeden, tijdige toegang tot liquiditeitssteun en systeembrede solvabiliteitssteun. De huidige crisis heeft voorts aangetoond dat naast nationale maatregelen ook behoefte bestaat aan een gezamenlijk optreden door landen, gezien de omvang en mondiale reikwijdte van de crisis en het belang van een gelijk speelveld. Hoewel zowel private

als genationaliseerde banken gelijksoortige problemen kunnen ondervinden, kan een bank in staatseigendom voor specifieke uitdagingen komen te staan. Uit de internationale ervaringen komt een aantal randvoorwaarden naar voren die in belangrijke mate het succes van een banknationalisatie bepalen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de strategie van de bank, de balans tussen publiek en privaat belang, het bestuur van de bank, de communicatie van de strategie, en het behoud van gezonde concurrentie in de bancaire sector.

Strategie en tijdige herprivatisering

Tijdige bepaling van een heldere en geloofwaardige strategie van een door de Staat overgenomen bank is volgens de literatuur van cruciaal belang voor versterking van het vertrouwen in de onderneming en haar toekomstperspectieven. Een heldere en geloofwaardige strategie bevat doelstellingen en evenwichtige prikkels gericht op een efficiënte, commerciële en prudente bedrijfsvoering. Dit ondersteunt de marktwerking en draagt bij aan gezonde concurrentieverhoudingen binnen de financiële sector. Bovendien is het een randvoorwaarde voor een succesvolle herprivatisering van de bank binnen afzienbare tijd. Dit laatste is van belang. De ervaring in andere landen leert dat banken die langdurig in staatshanden zijn minder onderhevig zijn aan marktdiscipline en daardoor op den duur minder efficiënt en soms ook meer risicovol werken (zie ook hieronder). Verkoop van een bank binnen afzienbare tijd is echter niet altijd mogelijk. Soms laten de marktomstandigheden dat niet toe of moet een instelling eerst herstructureerd worden. Finland is een voorbeeld van een land dat genationaliseerde banken snel wist te verkopen aan marktpartijen. Echter, in Zweden en Noorwegen hebben de overheden nog steeds een belang in de banken die zij in de jaren negentig hebben overgenomen, al hebben zij hun aandeel drastisch teruggebracht. In de regel heeft de Staat enige speelruimte nodig bij het ontwerpen van de strategie voor de verkoop van haar aandeel. Niettemin houdt het ontbreken van een tijdspad eveneens een risico in.

Afweging publiek en privaat belang

Volgens de literatuur kan de efficiëntie, en daarmee op den duur de levensvatbaarheid, van een genationaliseerde bank in gevaar komen indien de Staat zich uit niet-commerciële motieven bemoeit met de activiteiten van de bank. De ervaringen in andere landen leren dat een bank niet gebaat is bij een staat die politiek gemotiveerde doelen oplegt, zoals behoud van werkgelegenheid of de verstrekking van krediet op niet-commerciële

en risico-georiënteerde gronden. Deze doelen kunnen botsen met andere belangen, zoals goed bestuur, winstbehoud en prudent risicobeheer. Dit risico dreigt vooral tijdens een periode van laagconjunctuur, wanneer behoefte bestaat om de economie weer actief op de been te helpen. Soms moeten banken in staatseigendom toezeggen belangrijke economische sectoren te steunen met kredieten. Uit onderzoek blijkt echter dat publieke autoriteiten minder goed zijn in het selecteren van sectoren met het meeste groeipotentieel en met een verantwoord risicoprofiel. In het Verenigd Koninkrijk heeft Northern Rock zelfs toegezegd om tegen tarieven uit 2007 leningen aan particulieren en kleine ondernemingen te blijven verstrekken. Ook banken in Frankrijk, Duitsland en Ierland die recent kapitaalsteun van de Staat ontvingen hebben soortgelijke toezeggingen gedaan. Het vinden van de juiste balans tussen efficiëntie en winstbescherming van individuele financiële instellingen enerzijds en publieke belangen anderzijds is een grote uitdaging.

Governance

Uit bovenstaande volgt dat het essentieel is dat de Staat op afstand blijft van het dagelijkse bestuur van een overgenomen bank. Alleen dan is gewaarborgd dat de onderneming binnen prudente kaders een commercieel verantwoorde koers consistent wijze kan blijven volgen. Uiteraard vereist dit dat het bestuur van de overgenomen bank deskundig en betrouwbaar is. Noorwegen wordt dikwijls aangehaald als lichtend voorbeeld van een land waar de Staat in de jaren negentig een gepaste afstand heeft bewaard tot het dagelijkse bestuur van de bank, ondanks een langere periode van staatseigendom. Het overlaten van de operationele besluitvorming aan de raad van bestuur en het toezicht daarop aan de raad van commissarissen vereist de nodige zelfdiscipline van de Staat. Deze discipline kan worden bestendigd door het staatseigendom onder te brengen in een onafhankelijk orgaan. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk een onafhankelijke raad ingesteld die toeziet op behartiging van de belangen van de Staat door de overgenomen bank. Deze raad heeft zich verplicht niet te zullen bemoeien met het dagelijkse bestuur van de bank.

Een evenwichtig beloningsbeleid is een andere belangrijke voorwaarde voor een goede bedrijfsvoering, met name een verantwoord risicobeheer, door een genationaliseerde bank. Dit beleid dient te zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde en verifieerbare prestatiecriteria, en dient nadruk te leggen op de lange-termijn belangen van de bank en haar personeel en geen prikkels te bevatten die excessief risicogedrag door het bestuur en/

of individuele medewerkers stimuleert. Maar dit beleid moet de bank ook in staat stellen om marktconforme arbeidsvoorwaarden te bieden, zodat een goede positie kan worden ingenomen op de arbeidsmarkt.

Communicatie

Duidelijke, transparante communicatie over de strategie en de rol van de Staat is belangrijk om het vertrouwen in de bank te versterken en te behouden. De communicatie moet zowel intern (op het personeel) als extern (op het publiek en andere belanghebbenden) gericht zijn. In de communicatie is ten eerste van belang dat de betekenis en de consequenties van het staatseigendom voor de strategie en de besluitvorming van de bank helder voor het voetlicht worden gebracht. Daartoe dient de verantwoordelijkheid van de Staat als aandeelhouder helder te worden afgebakend. Ten tweede dienen in een vroeg stadium de voornaamste risico's te worden geïdentificeerd en gecommuniceerd hoe deze zullen worden geadresseerd. De markten moeten in ieder geval een duidelijk en betrouwbaar beeld krijgen van hoe de onderneming ervoor staat. Voorts moet het volstrekt duidelijk zijn dat de genationaliseerde bank onder hetzelfde toezichtregime valt als private banken.

Concurrentie

Een overheidsdeelname dient zodanig te worden vormgegeven dat deze niet leidt tot concurrentievervalsing of andere verstoring van een gelijk speelveld voor marktpartijen. De Europese Commissie en nationale mededingingsautoriteiten waken hierover, soms door aan te sturen op expliciete toezeggingen van genationaliseerde banken. Het Britse Northern Rock heeft bijvoorbeeld een concurrentiekader voor de duur van de staatsdeelname gepubliceerd en beperkingen gesteld aan haar marktaandeel in spaardeposito's. Voor behoud van gezonde concurrentieverhoudingen is het verder belangrijk dat de genationaliseerde bank in haar reclame-uitingen geen ongepast voordeel haalt uit de Staat als kapitaalcrachtige aandeelhouder.

Conclusie

De bestrijding van de huidige bankencrisis vraagt verregaande steunmaatregelen van publieke autoriteiten. Enkele banken zijn zelfs overgenomen door de Staat. Bankovernames moeten worden gezien als een uiterste remedie om de stabiliteit van de bewuste banken en van het financiële stelsel als geheel te waarborgen. Maar alleen overname door de Staat is niet afdoende.

Ter bescherming van de financiële toekomst van de betreffende bank zijn verdere stappen nodig. Minimale vereisten zijn dat deze een efficiënte, commerciële en prudente bedrijfsvoering aanhoudt en dat de Staat een gepaste afstand bewaart tot het dagelijkse bestuur van de bank. Teneinde de algemene werking van het financiële stelsel te beschermen is een tijdelijke overname ook te prefereren boven een staatseigendom voor langere tijd.

Literatuur

Andrews M. (2005), *State owned banks, stability, privatization and growth*, IMF WP 05/10.

Das Udaibir, Quintyn M. and Chenard K. (2004), *Does governance matter for financial stability? An empirical analysis*, IMF WP 04/89.

Hoggarth G. (2003), *Resolution of Banking Crisis: a Review*, Bank of England.

Laeven L., Valencia F. (2008), *Systemic banking crisis a new data base*, IMF WP/08/224.

La Porta R., Lopez de Silanes F. and Scheifler A. (2002), 'Government Ownership of banks', in *The Journal of Finance*, Vol 57.

Mian A. (2006), Foreign, 'Private Domestic, and Government Banks: New Evidence from Emerging Markets', in *Journal of Banking & Finance*.

Sandal K. (2004), *The Nordic Banking Crisis in the early 1990s*.