

Verzwarende internationale toezichten (artikel B&E oktober 2010)

Gerbert van der Kamp en Sandra Wesseling

In reactie op de financiële crisis worden de financiële eisen aan banken aangescherpt. Deze maatregelen hebben onvermijdelijk gevolgen voor de banken. Naast een prikkel tot betere risicobeheersing zetten de nieuwe eisen het bankwezen wereldwijd aan tot het aanhouden van hogere kapitaal en liquiditeitsbuffers. Bij een snelle overgang kan dit kortstondig leiden tot een verlaagde kredietgroei. De positieve effecten van strengere eisen zijn van langere duur maar dragen ook op korte termijn bij aan het vertrouwen.

Aanscherpingen op hoofdlijnen

Het Bazels Comité voor banktoezicht heeft een omvangrijk pakket maatregelen aangekondigd, gericht op de versterking van het bankwezen (zie B&E april 2010, Aanscherping van het Bazelse toezichttraamwerk).¹ Het pakket aan maatregelen is op 26 juli 2010 door het overzichtsorgaan van het Comité bekrachtigd.² Banken zullen in de toekomst meer kapitaal- en liquiditeitsbuffers moeten aanhouden. De maatregelen betekenen allereerst een verbetering van de *kwaliteit* van kapitaal. Dit komt tot uiting in een aanscherping van de eisen aan kapitaalinstrumenten die tot kernkapitaal kunnen worden gerekend. Een deel van de huidige Nederlandse hybride kapitaalinstrumenten zullen hierdoor niet meer kwalificeren. De introductie van nieuwe aftrekposten zal er verder voor zorgen dat kapitaalelementen van onvoldoende kwaliteit in mindering worden gebracht op de omvang van kapitaal.

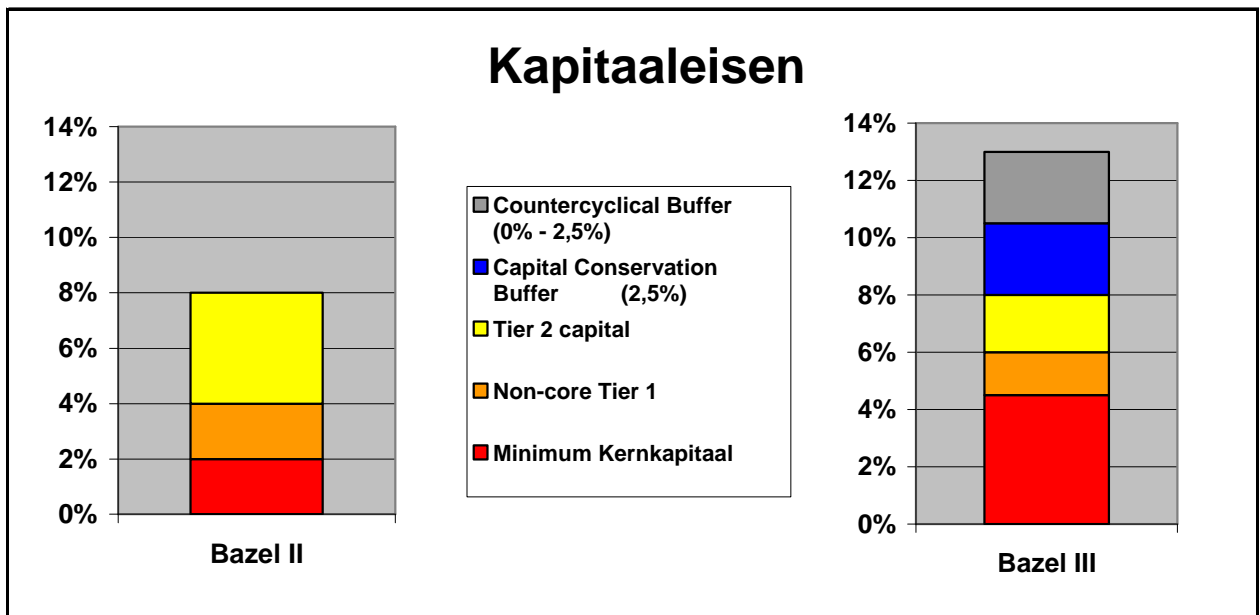
Op 12 september is het overzichtsorgaan van het Comité tevens overeengekomen wat de gewenste *kwantiteit* aan kapitaal in het bankwezen. Het gaat hier allereerst om de nieuwe vaststelling van een nieuw minimum, waarbij wordt gemikt op de hoeveelheid kapitaal waarbij schuldeisers en andere marktpartijen een instelling als levensvatbaar beschouwen. Het huidige Bazel II raamwerk heeft betrekking op het *totale* kapitaal (8%). In het nieuwe kader zal de nadruk liggen op core Tier 1. De minimumeis hiervoor is vastgesteld op 4,5% van de totale risicogewogen activa van een bank. Verder is een minimum kapitaalseis van 6% voor de ruimere Tier 1 definitie van het kapitaal vastgesteld en blijft de eis voor het totale kapitaal gehandhaafd op 8%. Daarnaast is afgesproken hoe groot de buffer *boven* het minimum moet zijn, waarbij het mikpunt is een stressvolle periode te kunnen doorkomen zonder onder de minimumeis te raken. Dit anticyclische mechanisme om de bufferopbouw in goede tijden en bufferafbouw in slechte tijden te reguleren kent twee onderdelen. Ten eerste zal het *capital conservation* mechanisme banken stimuleren

¹ Zie de BCBS consultatiepapers van december 2009 en het GHoS persbericht van 26 juli 2010. In juli 2009 was al een strengere aanpak van marktrisico en complexe financiële producten afgekondigd.

² Dit overzichtsorgaan, *The Governors and Heads of Supervision* (GHoS), bestaat uit de centrale bank gouverneurs en toezichthoofden van de landen vertegenwoordigd in het Bazels Comité.

om naar een streefwaarde voor de kapitaalratio (boven het minimum van 4,5%) te groeien. Deze streefwaarde is 7%. Zolang deze streefwaarde niet is bereikt, en het daadwerkelijke minimum tussen de 4,5% en 7% schommelt, zullen winstuitkeringen zoals dividenden worden gekort. Een tweede deel van de buffer is gekoppeld aan de nationale kredietgroei. Een bank moet de buffer laten toenemen als de kredietverlening harder groeit dan in normale tijden. Op beide bufferelementen kan in slechte jaren worden ingeteerd. Figuur 1 illustreert de kapitaaleisen.

Figuur 1 Kwantitatieve kapitaaleisen.



De risicogewogen kapitaaleisen worden aangevuld met een niet-risicogewogen kapitaalmaatstaf, de zogeheten leverage ratio. Deze maatstaf geeft de balansomvang in verhouding tot het aangehouden kapitaal weer en moet een grens stellen aan de opbouw van een overmatige schuldpositie, één van de oorzaken van de crisis. In economisch gunstige tijden daalt immers de risicoperceptie en daarmee de kapitaaleisen: de risicogewogen kapitaalratio (aanwezig kapitaal / risicogewogen activa) verbetert navenant. Door deze focus op de risicogewogen ratio kan de kredietverlening, en zo de omvang van de bankbalans, ongeremd groeien. De leverage ratio daarentegen verslechtert door de groei van de balansomvang die in een dergelijke situatie optreedt. Een minimale eis aan hoogte van de leverage ratio zet dus, ongeacht de hoogte van risicogewogen kapitaalratio, een rem op de kredietverlening en op de groei van de bankbalans. In een overgangsfase tot 1 januari 2017 wordt een leverage ratio van 3% getest en wordt bekeken wat de gevolgen ervan voor specifieke bedrijfsmodellen zijn. Vanaf die datum kunnen nog aanpassingen worden gemaakt, waarna de leverage ratio wordt ingevoerd op 1 januari 2018.

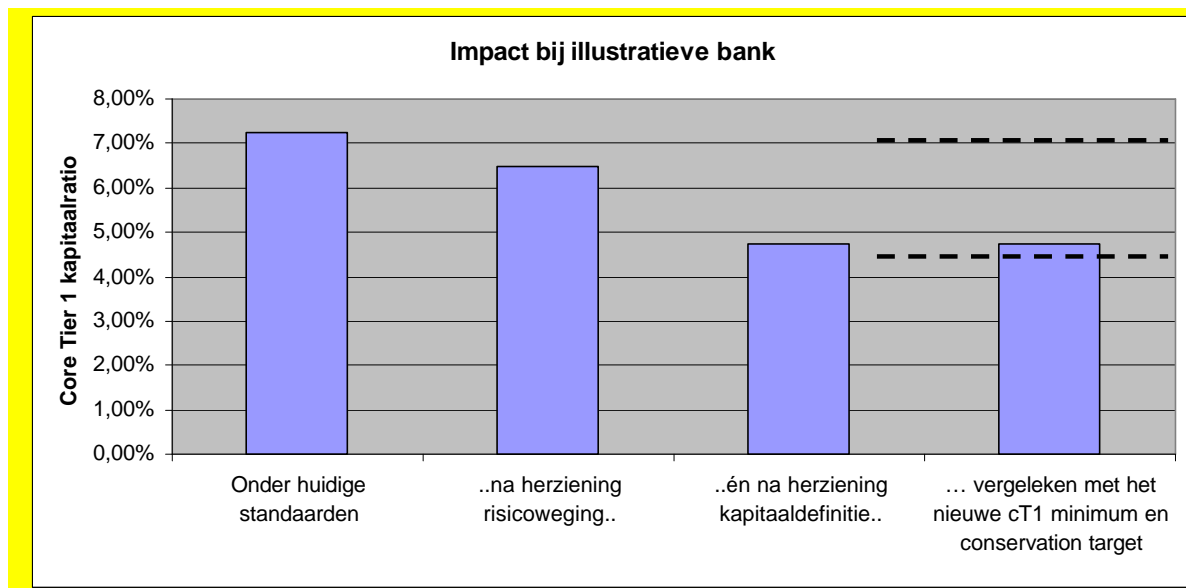
Belangrijke vooruitgang is vooral geboekt op het terrein van liquiditeit, een nieuw element in de internationale discussie over het banktoezicht. Voor het eerst zullen internationale standaarden worden

ingevoerd die aangrijpen bij het liquiditeitsrisico van banken. De *Liquidity Coverage Ratio (LCR)* vereist dat een bank een relatief zwaar stress scenario overleeft waarbij deze gedurende één maand te maken heeft met substantiële netto cash outflows. Daartoe moet de voorraad liquide activa de veronderstelde netto cash outflow dekken. Een belangrijke parameter is de samenstelling van activa, die kunnen bestaan uit papier dat zeer goed verhandelbaar of beleenbaar is bij de centrale bank, of op een andere manier snel liquide te maken is. De ratio is vergelijkbaar met de huidige DNB-liquiditeitsvereiste voor één maand, maar de specificaties en gewichten verschillen. Verder is de *Net Stable Funding Ratio (NSFR)* ontwikkeld om de looptijd mismatch van de banken te reduceren. Langerlopende uitzettingen worden gedekt met langlopende, stabiele financiering, zoals spaargeld en wholesale financiering met een looptijd langer dan een jaar. De NSFR wordt pas na een overgangperiode ingevoerd.

Impactanalyses en consultatie

De aanscherping van de definitie van kapitaal en de verzwaring van de kapitaaleisen voor bijvoorbeeld posities in het handelsboek zullen al met al resulteren in een daling van de kapitaalratio's. Dit betekent niet dat de financiële positie van de betreffende bank is verslechterd. Het geeft een beter beeld van de werkelijke gezondheid van de bank, uitgaande van een meer correcte definitie van kapitaal en een betere vertaling van de risico's van banken in kapitaaleisen. Om te weten te komen wat de precieze gevolgen zijn voor individuele banken, zijn de voorstellen doorgerekend in de zogeheten Quantitative Impact Study (QIS). De analyse is ook nuttig gebleken bij het begrijpen van de impact van de verschillende maatregelen op business modellen. Later dit jaar zal het Comité de resultaten hiervan op hoofdlijnen publiceren. Figuur 2 illustreert de gevolgen van het nieuwe kapitaalraamwerk voor een typische bank.

Figuur 2 Impact nieuw kapitaalraamwerk



De maatregelen zijn geconsulteerd bij het bankwezen en andere belangengroepen. In april 2010, aan het einde van de consultatieperiode, heeft het Comité 260 reacties ontvangen, met name van banken of belangenorganisaties van banken (zoals de Institute of International Finance), rating agencies, analisten en academici.³ Het commentaar van de banken richtte zich in hoofdzaak op het risico dat de strengere eisen, voor zowel kapitaal als liquiditeit, bijeengenomen significante gevolgen voor het bankwezen zullen hebben, die het economische herstel en de toekomstige economische groei in de weg staan. In dit verband wijst men echter vooral op de extra kosten die met de nieuwe maatregelen samengaan. Minder rekening wordt gehouden met de voordelen van een stabiel financieel systeem met minder bankfaillissementen. Een ander issue voor het bankwezen was het feit dat de leverage ratio geen rekening houdt met verschillen in bedrijfsmodellen van banken. Voor liquiditeit bestaat het commentaar hoofdzakelijk uit de opvatting dat activa als liquide zouden mogen worden bestempeld als ze bij een centrale bank onder te brengen zijn. Deze reacties van het bankwezen hebben tezamen met de QIS geleid tot enkele aanpassingen van de voorstellen uit het consultatiedocument van december 2009. Zo stelt het Bazels Comité een geleidelijke invoering van de nieuwe eisen voor om schoksgewijze aanpassingen in de sector te voorkomen en om banken de tijd te geven in te spelen op de nieuwe eisen. Voor enkele nieuwe elementen zoals de leverage ratio en de NSFR wordt een test- en observatiefase ingevoerd. Ten aanzien van de LCR is allereerst het stress scenario dat een bank gedurende een maand moet kunnen versoepeld. Verder is het liquiditeitsbegrip verruimd, door ook minder liquide activa zoals hooggerate corporate en covered bonds, tot een maximum van 40% op te nemen. Ten aanzien van de definitie van kapitaal is overeengekomen dat niet voor alle aftrekposten een volledige aftrek hoeft te worden toegepast. De afgelopen maanden zijn

³ Deze reacties zijn op de website van de BIS gepubliceerd.

verder intensief gebruikt om de effecten van de maatregelen op de banken en op de economie als geheel te bekijken⁴. Dergelijke analyses zijn nodig voor de kwantitatieve invulling van de eisen en de vaststelling van invoeringstermijnen. Hieronder wordt kort ingegaan op de mogelijke gevolgen voor de banken en voor de economie.

Economische impact

De nieuwe toezichtstandaarden hebben gevolgen voor de manier waarop banken hun balans inrichten. Zo moet relatief meer en hoogwaardiger kapitaal worden aangehouden ten opzichte van de bancaire uitzettingen. Kapitaal zal in eerste instantie vooral worden opgebouwd via ingehouden winsten. Aandelenemissies kunnen ook bijdragen, maar zijn mogelijk in het huidige klimaat minder aantrekkelijk. Om de winstgevendheid te verbeteren zullen banken zoeken naar kostenreducties, bijvoorbeeld door nieuwe reorganisaties. De nieuwe definitie van kapitaal zal het minder aantrekkelijk maken om hybride instrumenten uit te geven. Indien banken niet in staat zijn om voldoende nieuw kapitaal op te bouwen zullen zij activa moeten verkopen. Twee scenario's zijn hierbij denkbaar: (1) als de risicogewogen kapitaalratio knellend is, levert de verkoop van activa met een hoge risicoweging de meest effectieve verbetering op (zoals leningen aan bedrijven met een lage kredietrating of aandelen); (2) als de leverage ratio knellend is, is vanuit rendementsoverwegingen de verkoop van activa met een lage risicoweging het meest effectief (bijvoorbeeld NHG hypotheek). Een bank zal naar verwachting in allereerst niet-kernactiviteiten proberen af te stoten. Illustratief is dat banken tot nu toe met name buitenlandse activiteiten hebben verkocht die doorgaans als minder bekend en risicovoller worden beschouwd. Sommige business modellen zullen door de maatregelen minder aantrekkelijk worden, zoals risicovolle modellen waarvoor de toezichteisen worden opgeschroefd. Zo zullen de verzwaarde eisen voor marktrisico mogelijk leiden tot het afbouwen van activiteiten in het handelsboek. Een deel van deze activiteiten kan worden verplaatst naar de ongereguleerde sector. De invoering van de liquiditeitseisen leidt eveneens tot aanpassingen in de bankbalans. Banken moeten meer liquide activa aanhouden van goede kwaliteit en stabielere financiering aantrekken.

Deze aanpassingen al met al leiden tot hogere kosten, die banken voor een deel zullen afwentelen. Zo zullen banken proberen de rente op deposito's te verlagen en die op kredieten te verhogen, waardoor de leenspreads vergroten. Dit verhoogt de kapitaalkosten voor huishoudens en bedrijven. Verhoging van kapitaalratio's kan ook haar beslag krijgen via meer stringente voorwaarden aan de kredietverlening. Al deze ontwikkelingen kunnen met name op de kortere termijn een neerwaarts effect hebben op de economische groei. Uit een studie naar de transitiekosten naar een nieuw regime door de BIS blijkt dat

⁴ Zie BCBS (2010) 'An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements' en BIS (2010) 'Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements'.

sprake is van een kortstondig beperkt negatief effect op de kredietverlening en de economische groei. In geval van een toename van de kapitaaleis met 1 procentpunt, stijgen de leenspreads met 15 basispunten en dalen leenvolumes met 1,4% ten opzichte van het basispad. De negatieve effecten op het BBP zijn beperkt; een 1 procentpunt hogere kapitaaleis heeft een tijdelijk negatief effect van bijna 0,2% ten opzichte van het basispad. Dit korte termijn effect wordt ook weerspiegeld in figuur 3, die de gevolgen weergeeft van een 1% toename in de kapitaalratio op het verloop van het BBP. De rode lijn vertegenwoordigt de mediaan en laat zien dat na tien kwartalen een 1 procentpunt verhoging van de kapitaaleis tot een verlaging van het BBP van bijna 0,2% leidt. Na 24 kwartalen is dit effect teruggebracht tot 0,1% van BBP, hoofdzakelijk als gevolg van compenserend monetair beleid. Als wordt uitgegaan van een transitiermijn van 4 in plaats van 2 jaar vindt de dip later plaats en is deze minder diep.

Figuur 3 – Geschatte korte termijn impact van een 1% toename in de kapitaalratio op BBP

Het Bazels Comité heeft tevens onderzoek gedaan naar de langere termijn effecten. Hieruit komen duidelijke lange termijn voordelen van hogere kapitaal- en liquiditeitsnormen naar voren. Voordelen van een strakker regime en daarmee gezondere banken zijn dat de kans op en omvang van financiële crises wordt verkleind en conjunctuuruitslagen minder scherp worden. Nadelen zijn hogere kosten van hogere standaarden. Zowel de voor- als nadelen zijn echter bijzonder moeilijk te kwantificeren. Zo hangt er aan de kostenzijde bijvoorbeeld veel af van de vraag of banken op langere termijn in staat zullen zijn om hun bedrijfsmodellen aan te passen (eg met een efficiëntieslag) of dat een deel van de financiële intermediatie kan worden overgenomen door de markten. Ook maakt het uit of aandeelhouders en vreemd vermogen verschaffers een stabielere beloning van de bankresultaten waarderen, waardoor zij minder risico lopen. Wanneer zij genoegen nemen met een minder hoog rendement, kan de toename in fundingkosten meevallen. Aan de batenzijde hangt er veel af van hoe hoog de kosten van een bankencrisis in termen van BBP wordt ingeschat en in welke mate strengere eisen dit kunnen beperken. In een recente IMF-studie worden de kosten van een financiële crisis op gemiddeld zo'n 15 procent BBP geraamd, terwijl onderzoek dat ook kijkt naar de langdurige nasleep van een crisis vaak uitkomt op een veelvoud hiervan. Een belangrijke conclusie uit bovenstaande is dus dat ongeacht de precieze inschatting van de kans op en impact van een bankencrisis, een verhoging van de kapitaaleisen leidt tot duidelijke welvaartswinsten. Dit betekent dat als de maatregelen zodanig worden ingevoerd dat schoksgewijze aanpassingen in de bankensector worden voorkomen en banken voldoende tijd wordt gegund om aanpassingen door te voeren, de economie significante vruchten van grotere financiële stabiliteit kan plukken.

Invoering

Gelet op deze macroeconomische effecten heeft het Bazels Comité besloten de nieuwe maatregelen gefaseerd in te voeren om schoksgewijze aanpassingen in de sector te voorkomen en om banken de tijd te geven in te spelen op de nieuwe eisen. In het schema hieronder wordt dit toegelicht. De minimumeis voor het kernkapitaal zal vanaf 2013 in drie jaar worden opgebouwd tot 4,5%. Daarna zal de *capital conservation* buffer in vier jaar worden ingefaseerd tot een additionele 2,5% kernkapitaal in 2019. De aftrekposten zullen vanaf 2014 in 5 gelijke stappen worden opgebouwd tot 100% in 2018. Kapitaalinstrumenten die niet meer kwalificeren zullen gedurende 10 jaar worden uitgefaseerd. De LCR zal na een observatieperiode die in 2011 begint definitief worden ingevoerd in 2015 en de NSFR wordt na een observatie periode in 2018 ingevoerd.

Schema - Invoering nieuwe standaarden

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Vanaf 1 januari 2019
Leverage Ratio	Supervisory monitoring		Parallel run					Invoering	
Minimum kernkapitaal			3,50%	4,00%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%	4,50%
Capital Conservation Buffer						0,625%	1,25%	1,875%	2,50%
Minimum kernkapitaal plus capital conservation buffer			3,50%	4,00%	4,50%	5,125%	5,75%	6,375%	7,00%
Infasering aftrekposten				20%	40%	60%	80%	100%	100%
Minimum Tier 1 kapitaal			4,50%	5,50%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%	6,00%
Minimum Totaal kapitaal			8,00%	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%
Minimum Totaal kapitaal plus conservation buffer			8,00%	8,00%	8,00%	8,625%	9,25%	9,875%	10,50%
Capital instruments die niet langer vallen onder non-core Tier 1 capital of Tier 2 capital			Uitfasering over 10 jaarsperiode						
Liquidity coverage ratio	Observatie periode begint				Introductie minimum standaard				
Net stable funding ratio		Observatie periode begint						Introductie minimum standaard	