

Aanpassingen Bazels raamwerk voor banktoezicht

In reactie op de financiële crisis heeft het Bazels Comité voor Banktoezicht het kapitaalraamwerk voor banken aangescherpt. Zo worden strengere eisen gesteld aan de kwaliteit van het bancaire kapitaal en komen er fors zwaardere kapitaaleisen voor de risico's van complexe financiële producten. Het kapitaalraamwerk wordt aangevuld met een simpele kapitaalmaatstaf ter indicatie van de balansomvang in verhouding tot het aangehouden kapitaal. Voorts worden de regels voor het liquiditeitsbeheer van banken aangescherpt.

Inleiding

In 2008 werd het Bazel II Kapitaalakkoord voor banken ingevoerd. Bazel II introduceerde belangrijke vernieuwingen in het bancaire toezicht. Daarbij is bewust gekozen voor een meer risicogeorïenteerde aanpak. Voor activiteiten met een hoog risico moeten banken meer kapitaal aanhouden dan voor activiteiten met een laag risico: zo sluiten de kapitaalbuffers beter aan op de werkelijke risico's. De regels van Bazel II voor het zogenoemde bankenboek behelzen kapitaaleisen voor kredietrisico op leningen en securitisaties, die samen het grootste deel van de bancaire balans vormen. Voor de behandeling van het handelsboek en marktrisico is onder Bazel II tot nog toe vastgehouden aan regels die sinds 1996 zijn ingevoerd. Verder bevat Bazel II, in tegenstelling tot het oude Bazel I, ook kapitaaleisen voor operationeel risico.

Voor een meer risicogeorïenteerde aanpak is een geavanceerd raamwerk gemaakt waarin de kwaliteit van het risicomanagement van de banken centraal staat. Met behulp van interne modellen kunnen banken bijvoorbeeld onder randvoorwaarden het kredietrisico in het bankenboek meten. Daarnaast wordt onder de tweede pilaar van het raamwerk vereist dat een bank met andere risico's rekening houdt, zoals concentratierisico en renterisico. De toezichthouder heeft daarbij de mogelijkheid om zonodig meer kapitaal te vereisen, bijvoorbeeld op basis van stresstesten. Voorts verlangt Bazel II onder de zogenoemde derde pilaar dat banken informatie publiceren over hun risicopositie. Die verplichte openbaarmaking heeft tot doel dat marktpartijen, via de prijsstelling van de financiering, invloed kunnen uitoefenen op het risicobeheer en de kapitaalplanning van een bank.

Aanpassingen Bazel II

De financiële crisis heeft laten zien dat het Bazel II Kapitaalakkoord enkele belangrijke tekortkomingen kent. Voor de behandeling van marktrisico en de definitie van het kapitaal dat banken als buffer mogen meentellen – onderdelen die met de overgang naar Bazel II ongewijzigd zijn gebleven – is de regelgeving achtergebleven bij de marktontwikkelingen. Op punten waar Bazel II wel vernieuwingen bracht, zoals de behandeling van complexe financiële producten als securitisaties, zijn de nieuwe regels ingehaald door financiële innovatie. Tegen de achtergrond van de crisis heeft het Bazels Comité ervoor gekozen om de eisen wereldwijd

aan te scherpen. Aangekondigd zijn belangrijke aanpassingen van de bestaande bancaire regels, die voortbouwen op het bestaande Bazel II Kapitaalakkoord. Begin 2010 wordt het effect van de voorziene maatregelen op het bankwezen geanalyseerd. De wijzigingen in de handelsboekbenadering en het securitisatieraamwerk worden naar verwachting eind 2010 ingevoerd. De verdere aanscherpingen moeten op zodanige wijze worden ingevoerd dat zij het economische herstel niet in de weg staan.

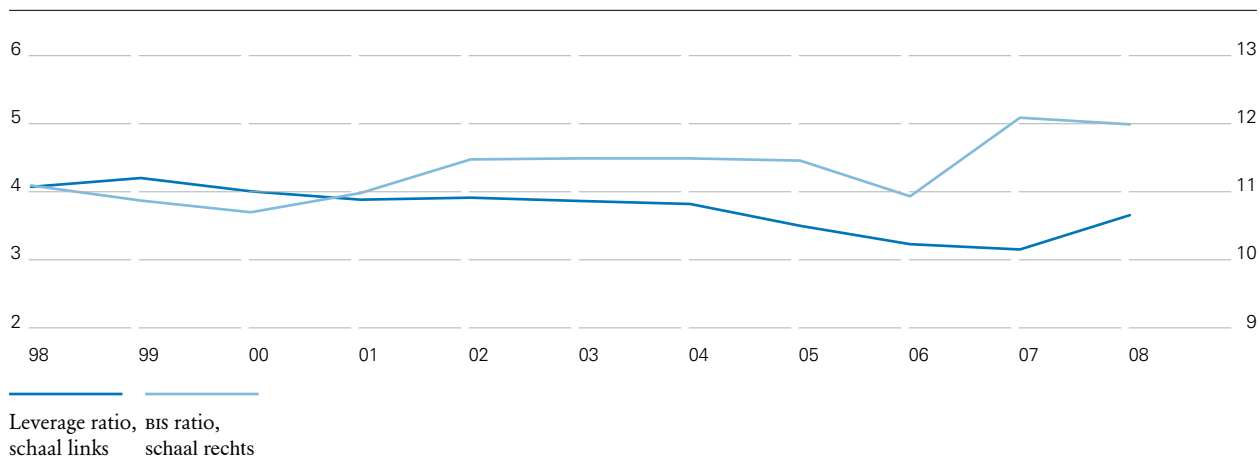
Afdekken risico's

Essentieel is een volledig overzicht van alle mogelijke risico's die banken lopen en een adequate inschatting van elk risico. Indien risico's niet op consistente wijze worden vertaald in kapitaaleisen, wordt arbitrage in de hand gewerkt. In de afgelopen jaren hebben banken risico's gearbitreerd door gebruik te maken van verschillen in kapitaaleisen (zie het artikel 'Aanscherping risicomanagement handelsomgeving bij banken' elders in dit Kwartaalbericht). Zo zijn risico's overgeheveld van het bankenboek naar het handelsboek, waarvoor relatief lagere eisen golden. Een prominent voorbeeld van een dergelijk product is dat van gesecuritiseerde kredieten, die goed verhandelbaar waren voordat de crisis uitbrak. Toen het vertrouwen wegviel werden ze moeilijk te verhandelen, waardoor financiële instellingen wereldwijd grote verliezen hebben geleden. Niet meer juist was daardoor de veronderstelling dat betreffende producten goed verhandelbaar zijn en daarmee op korte termijn kunnen worden afgebouwd, een aanname in de vigerende regels voor het marktrisico in het handelsboek. Tegen deze achtergrond heeft het Bazels Comité afgelopen zomer nieuwe eisen geïntroduceerd voor posities in het handelsboek. Zo moet bij de vaststelling van het risico voor deze posities rekening worden gehouden met zware economische omstandigheden. Een andere belangrijke aanscherping vormt de invoering van een speciale kapitaaleis voor kredietgerelateerde producten in het handelsboek. Deze aanpassingen zullen de kapitaaleisen voor het handelsboek aanzienlijk verhogen.

Daarnaast zijn richtlijnen uitgebracht om de behandeling van de meest complexe securitisaties onder Bazel II aan te scherpen. Zo zullen zogenoemde hersecuritisaties, dat zijn securitisaties van securitisaties, een zwaarder kapitaalbeslag krijgen. In aanvulling daarop wordt onder de tweede pilaar vereist dat een bank een goed inzicht heeft in de posities die ten grondslag liggen aan de complexe producten op haar balans. Een bank kan

Grafiek 1 Risicogewogen BIS ratio en ongewogen leverage ratio, Nederlands bankwezen

In procenten



daarbij niet langer blind vertrouwen op externe rating agencies. Ook dragen de aangescherpte publicatie-eisen onder de derde pilaar bij aan een steviger raamwerk.

Kwaliteit van kapitaal

Uit de crisis is naar voren gekomen dat de kapitaalbuffers van banken onvoldoende waren om de opgetreden verliezen op te vangen. Autoriteiten en instellingen merkten dat vrijwel uitsluitend het kapitaal van de allerbeste kwaliteit bruikbaar is voor het opvangen van de opgetreden verliezen. De huidige wereldwijde minimumstandaard voor dit kernkapitaal bedraagt slechts 2% aandelenkapitaal in verhouding tot de risicogewogen activa van een bank. Normaal gesproken zijn banken gehouden om al hun verplichtingen na te komen, inclusief de verplichtingen voortvloeiend uit hybride vermogensinstrumenten die wel tot kapitaal worden gerekend maar waarop toch verplichtingen rusten, zoals preferente aandelen. Verder is duidelijk dat sinds het aanbreken van de crisis ook de kredietverstrekkers op de financiële markten hun verwachtingen voor de kwaliteit van kapitaal hebben opgeschroefd. De toezichtregels zullen zodanig worden aangescherpt dat hoogwaardig kapitaal het grootste deel van het bancaire kapitaal uitmaakt. Het hoogwaardig kapitaal van beursgenoteerde banken bestaat uit aandelenkapitaal en ingehouden winsten. De aangescherpte regels zullen een vergelijkbaar hoge kwaliteit van kapitaal waarborgen voor coöperatieve banken.

Leverage ratio

In een risicogewogen raamwerk staat het meten van risico's centraal. Een dergelijk raamwerk is dus moeilijker toe te passen op moeilijk meetbare risico's. Indien bovendien sommige risico's niet op consistente wijze worden vertaald in kapitaaleisen, zoals de risico's van het handelsboek in vergelijking tot die in het bankboek, kunnen er ongezien onevenwichtigheden ontstaan. Zo hebben banken ongemerkt een omvangrijke schuldpositie kunnen opbouwen. Een dergelijke hoge leverage betekent dat, gegeven de omvang van de balans, de impact op de kapitaalbuffer substantieel is als de verliezen veel groter blijken te zijn dan eerder via het risicogewogen raamwerk is geschat. De figuur illustreert hoe voor het Nederlandse bankwezen de risicogewogen BIS-ratio en de ongewogen leverage zich in de afgelopen tien jaar heeft ontwikkeld.

Het Bazels Comité heeft besloten tot het invoeren van een simpele, aanvullende kapitaalmaatstaf die de balansomvang in verhouding tot het aangehouden kapitaal weergeeft, de zogenoemde leverage ratio. De leverage ratio is bedoeld om de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen (i.e. de hefboom) van de financiële instellingen op eenvoudige manier inzichtelijk te maken. Een nadeel van de leverage ratio is dat het banken niet prikkelt om het interne risicomanagement naar een hoger niveau te tillen. Het op de voorgrond plaatsen van deze ratio zou daarmee eigenlijk een stap terug betekenen ten opzichte van het risicogeorienteerde raamwerk van Bazel II. Dat is niet de bedoeling en daarom wordt de leverage ratio slechts

een aanvulling op het risicogewogen Bazel II raamwerk, als onderdeel van de tweede pilaar. Deze ratio zal een heel belangrijke signaalfunctie kunnen vervullen voor de toezichthouder. Daarbij ligt het in de bedoeling dat de leverage ratio via de derde pilaar op uniforme wijze openbaar wordt gemaakt, zodat marktpartijen beter in staat zijn om instellingen op hun leverage kunnen beoordelen. Er zal verder rekening worden gehouden met de verschillen in boekhoudkundige regels (bijvoorbeeld tussen de vs en Europa) om tot een vergelijkbare maatstaf te komen.

Procycliciteit en minimumkapitaaleisen

Minimumkapitaaleisen zijn onvermijdelijk in het banktoezicht. Juist tijdens een economische neergang, wanneer er een grote kans is dat banken verliezen lijden en moeten interen op de kapitaalbuffers, kunnen deze minimumeisen knellend zijn. Het gevolg hiervan kan zijn dat het banken aan capaciteit ontbreekt om de reële economie van kredieten te voorzien, wat de economische cyclus weer kan versterken, ofwel er 'procycliciteit' optreedt. Naar aanleiding van de financiële crisis is de discussie over procycliciteit opnieuw opgelaaid en staat het onderwerp hoog op de internationale beleidsagenda. Een manier om procycliciteit te beperken is het kapitaalraamwerk te verrijken met een expliciet dempend mechanisme dat in goede tijden de opbouw van kapitaalbuffers boven de minimumvereisten stimuleert zodat daarop in slechte tijden kan worden ingeteerd.

Het Bazels Comité is overeengekomen om een mechanisme voor anticyclische kapitaalbuffers boven de minimumeisen in te voeren. De maatregel behelst een vaste minimumkapitaaleis en een lange termijn streefwaarde voor kapitaal. Banken zullen er dan aan gebonden zijn om deze streefwaarde te bereiken, door hun winsten in eerste instantie te gebruiken om buffers te verhogen en niet uit te keren aan aandeelhouders (dividend) en medewerkers (bonussen). Hierdoor komen flexibele of 'ademende' kapitaalbuffers tot stand. Het Bazels Comité onderzoekt ook of macro-economische indicatoren, bijvoorbeeld kredietgerelateerde variabelen, de opbouw en afbouw van kapitaalbuffers kunnen reguleren. Daarnaast wordt voorgesteld om het systeem van voorzieningen aan te passen, waarbij banken in een vroeger stadium voorzieningen kunnen treffen voor verwachte verliezen. Verder zijn met de aanpassingen aan het raamwerk die in juli 2009 door het Bazels Comité zijn gepubliceerd ook stappen gezet om mogelijke procycliciteit te dempen. Zo dragen de

aanscherpingen in het handelsboek daar bijvoorbeeld aan bij. Een ander voorbeeld is de aanscherping van de vereisten rondom stresstesting.

Systeemrisico van grote grensoverschrijdende banken

Sommige banken zijn 'too big too fail': met hun ondergang kan het financiële systeem instorten. Om dat te voorkomen zijn grote reddingsoperaties op touw gezet. Op internationaal niveau wordt de discussie gevoerd of grote grensoverschrijdende banken, die van nature in hoge mate relevant zijn voor het financiële systeem, expliciet aan strengere toezichtregels moeten voldoen. Het Bazels Comité onderzoekt de wenselijkheid en de mogelijkheden van een extra kapitaaleis (toeslag) voor deze zogenaamde systeembanken.

Een vaakgenoemd argument voor een dergelijke maatregel wijst op de perverse prikkels die voortvloeien uit de wetenschap dat een grote bank een relatief grote kans heeft door overheidsingrepen te worden gered. Immers naarmate een bank groter wordt, kan deze zó belangrijk worden voor het financiële systeem dat ze altijd 'gered' moet worden als het mis dreigt te gaan. Deze potentiële overheidshulp kan ook nog de kredietrating van de bank verhogen. Tegenover dat voordeel zou een hogere kapitaaleis kunnen staan. Zo'n hogere eis verkleint bovendien de kans dat een reddingsoperatie nodig is. Een ander argument voor een toeslag kan zijn dat risico's van een instelling toenemen en moeilijker te beheersen zijn naarmate ze groter worden ('too big to manage'). Bij het operationeel maken van een mogelijke toeslag lijkt het classificeren naar systeemrelevantie wel een aanzienlijke uitdaging te zijn.

Naast de mogelijkheid van een toeslag denkt het Bazels Comité ook na over andere maatregelen. Zo kan het bijvoorbeeld eenvoudiger worden gemaakt om grensoverschrijdende systeembanken te ontmantelen, door standaard van elke bank een soort testament te vereisen. Dit testament dwingt af dat financiële instellingen vastleggen hoe zij zich in een crisissituatie kunnen herstructureren en op verantwoorde wijze kunnen ontbinden.

Liquiditeit

Bazel II is een raamwerk van regels voor het solvabiliteitstoezicht. Solvabiliteitstoezicht richt zich op de vraag of de bank voldoende eigen vermogen heeft om

eventuele verliezen op te vangen en op termijn aan al haar verplichtingen te kunnen voldoen. Een ander belangrijk terrein van prudentieel toezicht op banken is het liquiditeitstoezicht. Liquiditeit betreft de mate waarin een bank voldoende liquide middelen heeft om aan haar kortlopende verplichtingen te kunnen voldoen. Solvabele instellingen kunnen door liquiditeitsproblemen toch in de problemen komen. Het liquiditeitstoezicht is vooralsnog voornamelijk op nationaal niveau geregeld. DNB loopt met een uitgebreide liquiditeitsrapportage al geruime tijd voorop in vergelijking met andere landen.

In de aanloop naar de crisis is in het internationale overleg het liquiditeitstoezicht in een stroomversnelling geraakt. Het Bazels Comité heeft in het najaar van 2008 een dertien principes voor het liquiditeitsbeheer van banken gepubliceerd. Banken worden bijvoorbeeld geacht stresstesting een centrale positie in het liquiditeitsbeheer te geven en de potentiële liquiditeitsrisico's dienen expliciet te worden meegenomen in business beslissingen. Daarnaast is het Comité overeengekomen een kwantitatieve standaard voor liquiditeit in te voeren, voor zowel de korte als de lange termijn. Deze standaard vormt in combinatie met de dertien principes voor liquiditeitsbeheer een majeure stap in de internationale harmonisatie van het liquiditeitstoezicht.