



Procyclischeit en Bazel II

Auteur(s):Bikker, J.A.
Metzemakers, P.A.J.**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4411, pagina 396, 22 augustus 2003

Rubriek:**Trefwoord(en):**

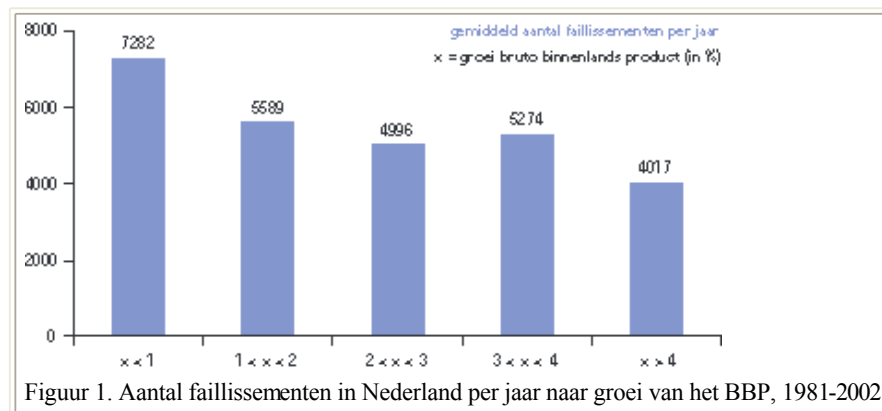
banken

Het gedrag van banken kan procyclisch uitwerken. De risicogevoelige kapitaaleisen van het nieuwe Bazels Kapitaalakkoord zouden eventuele procyclische effecten kunnen versterken. Het Akkoord is aangepast om zowel micro- als macro-economische stabiliteit te waarborgen.

Dit najaar legt het Bazels Comité de laatste hand aan een nieuw Kapitaalakkoord dat onder meer de minimum kapitaaleisen voor banken bepaalt¹. In vergelijking met het huidige kapitaalakkoord zullen deze kapitaaleisen risicogevoeliger worden, waardoor de omvang van de kapitaalbuffer beter wordt afgestemd op het risico van een bank. Omdat het kredietrisico toeneemt als de conjunctuur verslechtert, nemen dan ook de kapitaaleisen toe. Hierdoor zouden de zogenaamde procyclische effecten van bankgedrag kunnen toenemen². Dit artikel gaat nader in op het nieuwe kapitaalakkoord en de mogelijk procyclische effecten daarvan. Ook zal worden gekeken naar de maatregelen die het Bazels Comité inmiddels heeft getroffen om eventuele procyclischeit te verminderen.

Procyclische effecten

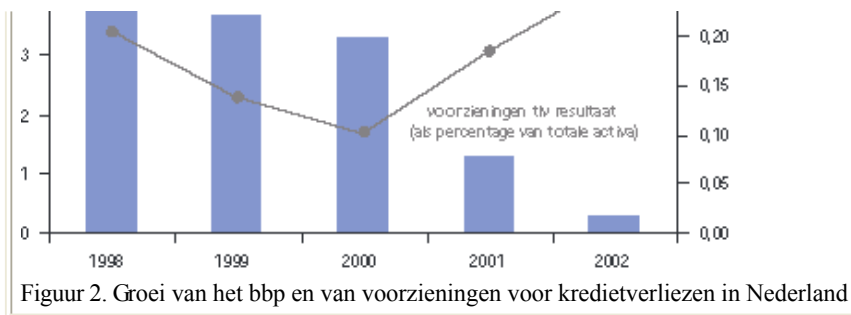
Bij een sterke economische neergang, zoals in Duitsland en Japan, wordt wel geopperd dat er sprake zou kunnen zijn van een 'credit crunch', ofwel een tekortschietende kredietverlening. Zo'n 'credit crunch' hangt samen met procyclische effecten van het gedrag van banken. Tijdens een recessie neemt het aantal faillissementen en derhalve het krediet-risico toe. [figuur 1](#) laat dat voor Nederland zien. Banken moeten dan meer kapitaal aanhouden als buffer voor tegenvallers in de kredietverlening.



Als een bank maar net voldoende kapitaal heeft om aan de minimale kapitaaleisen te voldoen, kan deze op twee manieren reageren: minder leningen verstrekken of de kapitaalreserve verhogen. Tijdens laagconjunctuur neemt ook de winst af en is het uitgeven van nieuwe aandelen ongunstig, waardoor er minder mogelijkheden zijn om de kapitaalbuffer tijdig te vergroten. Tekortschietende kredietverlening kan het economisch herstel belemmeren en de conjuncturele neergang versterken. Dergelijke kredietransoenering is overigens lastig aan te tonen, omdat kredietverlening gelijktijdig via zowel de vraagzijde als langs de aanbodzijde van de markt kan afnemen.

Het huidige conjuncturele klimaat van recessie kan dit illustreren (zie [figuur 2](#)). Het voorzieningenniveau was in 1998 relatief hoog in verhouding tot het bbp en het daalde vervolgens gestaag met het bbp. In de afgelopen twee jaar hebben de Nederlandse banken echter meer voorzieningen voor kredietverliezen getroffen vanwege het toegenomen kredietrisico. Dit konden zij 'met gemak' uit de winsten financieren, die in 2002 nauwelijks onderdeden voor die van 2001. De BIS-ratio's (kapitaal gedeeld door risicogewogen activa³) blijven voor alle grote banken ruim boven de tien procent, ver boven het minimum van acht procent, wat de sterke financiële gezondheid van de Nederlandse grootbanken weerspiegelt. Van kredietransoenering is geen sprake.





Figuur 2. Groei van het bbp en van voorzieningen voor kredietverliezen in Nederland

In Duitsland hebben grote banken zoals Deutsche Bank, Commerzbank en Hypovereinsbank vooral in 2002 enorme kredietvoorzieningen moeten treffen. Een aantal banken leed daardoor verlies en moest de kredietverlening terugbrengen, waardoor de groei van de Duitse kredietverlening ver beneden het gemiddelde van zes procent bleef en in reële termen zelfs afnam. Ook de Duitse investeringen en dus de vraag naar krediet namen af, zodat uiteindelijk niet duidelijk is in hoeverre sprake is van krediettransoenering.

Nieuw kapitaalakkoord

Het Bazels Comité beoogt de financiële gezondheid van individuele banken te bevorderen, waarmee tevens de stabiliteit van het gehele financiële systeem wordt gediend. Tegelijkertijd wil het Comité gelijkwaardige concurrentieverhoudingen voor internationaal opererende banken tot stand brengen. Daartoe heeft het Comité in 1988 een Kapitaalakkoord gesloten tussen toezichthouders van de 110 landen, waarin minimale kapitaaleisen voor grote internationale banken zijn geformuleerd. Deze worden inmiddels in meer dan 100 landen toegepast. Daardoor is de kapitalisering en derhalve de financiële gezondheid van het bankwezen wereldwijd verbeterd.

Inmiddels is het als Bazel I bekend staande Akkoord verouderd⁴. De risicoklassen waarmee de bankactiva ten behoeve van de vaststelling van de kapitaaleis worden gewogen, worden als te grofmazig gezien. Tevens houdt Bazel I onvoldoende rekening met nieuwe ontwikkelingen in de markt van kredietverlening. Zo ontbreken mogelijkheden om rekening te houden met risicobeperkende instrumenten, zoals onderpand, garanties en indekken door termijntransacties. Daarnaast heeft securitisatie er voor gezorgd dat veel banken het minder riskante deel van de kredieten van de balans hebben gehaald, waarbij overigens de onderliggende risico's vaak nog gedeeltelijk voor rekening van de bank blijven. Hierdoor blijven de meer riskante kredieten op de balans staan en bestaat het risico dat de minimale kapitaaleis als veiligheidsbuffer tekort schiet bij minder verantwoordelijke banken en in minder solide landen.

Na vijf jaar studie, onderhandelingen, consultatie van banken en proefdraaien zal naar verwachting in dit najaar de definitieve tekst van een nieuw kapitaalakkoord, dat bovengenoemde en andere tekortkomingen verhelpt, vastgesteld en ondertekend worden. Momenteel loopt daarvoor de derde en laatste consultatieronde, waarin banken en andere belanghebbenden kunnen reageren op de nieuwste voorstellen. Eind 2006 zal het nieuwe systeem van solvabiliteitstoezicht op banken in werking treden. Het nieuwe Akkoord - aan te duiden met Bazel II - slaat ook neer in nieuwe EU wetgeving (*Capital adequacy directive III*), waarvan de strekking vrijwel identiek zal zijn.

De drie pijlers

Bazel II bestaat uit drie pijlers, waarbij de eerste de minimale kapitaaleisen bepaalt. Het kapitaalbeslag op leningen zal meer dan voorheen afhankelijk worden van de kredietwaardigheid van de tegenpartij. Onder Bazel I vallen leningen, afhankelijk van de aard van de debiteur (bedrijf, bank of overheid van een OESO, dan wel een niet-OESO land) en het bestaan van hypotheek als onderpand in één van de vier risicoklassen met als gewicht 0, 0,2, 0,5 en 1. Het eigen vermogen van een bank dient minimaal acht procent van de aldus gewogen activa te zijn.

Onder Bazel II zullen banken de keus krijgen uit drie methoden. In de gestandaardiseerde methode, de eenvoudigste benadering, komen meer risicoklassen, waarbij de indeling van kredieten in klassen waar mogelijk wordt gekoppeld aan de kredietbeoordeling van externe ratingbureaus, zoals *Moody's* of *Standard & Poor's*. Meer ontwikkelde banken mogen onder strenge voorwaarden de kredieten indelen op grond van 'internal rating-based' modellen. In de 'fundamentele' variant daarvan schatten banken zelf per tegenpartij de kans op wanbetaling, terwijl zij in de 'geavanceerde' benadering onder meer per krediet ook het verliespercentage bij faillissement ramen.

De tweede pijler, de 'supervisory review', vraagt van banken om zelf te beoordelen of hun kapitaal gezien hun specifieke risicoprofiel wel toereikend is, ook in perioden met veel tegenslag. De toezichthouder bekijkt vervolgens per bank of deze dat oordeel adequaat heeft geveld en kan eventueel extra kapitaaleisen opleggen.

De derde pijler, 'transparantie', eist het openbaar maken van gegevens over het risico en beoogt de marktdiscipline te bevorderen. Marktpartijen die geld aan de bank lenen, kunnen zelf beoordelen of de bank voldoende solvabel is en hoeveel rente zij minimaal willen ontvangen, gegeven het risicoprofiel van die bank. Al met al zullen de drie pijlers een adequatere vaststelling van de kapitaaleis en de financiële gezondheid van individuele banken bevorderen.

Terugdringen procycliteit

Risicogevoeliger kapitaaleisen zouden eventuele procyclische effecten van bankgedrag kunnen versterken waardoor de conjunctuurbeweging heftiger zou kunnen worden. Een dergelijk effect zou ongewenst zijn. Segaviano en Lowe, vonden bij een toepassing van de 'internal ratings-based' benadering (volgens de voorstellen van 2001) op historische data, dat deze kan leiden tot fluctuaties in de kapitaalvereisten rond een economische neergang tot dertig procent⁵. Het Bazels Comité heeft de mogelijke procyclische effecten van het Akkoord ook onderkend en ingrijpende maatregelen getroffen, die hun neerslag hebben gevonden in de recente voorstellen voor het nieuwe Akkoord.

Allereerst zijn de kapitaaleisen iets minder risicogevoelig gemaakt door de kapitaaleis minder sterk met het risico te laten toenemen. Hierdoor nemen de procyclische effecten beduidend af, volgens Segaviano en Lowe met eenderde. Ook mogen banken sommige typen leningen aan het midden- en kleinbedrijf behandelen als 'retail'leningen. De kapitaaleisen hiervoor zijn verhoudingsgewijs lager en minder risicogevoelig dan van krediet aan grote bedrijven omdat de spreiding van kleine kredietbedragen over veel klanten de 'retail' portefeuille voor de bank minder riskant maakt. Verder staat het nieuwe akkoord nu bij veel meer typen onderpand toe dat minder kapitaal wordt aangehouden. Het onderpand geeft immers al zekerheid. Omdat banken meer onderpand vragen als de conjunctuur tegen zit, impliceren de nieuwe regels dat juist in tijden van economische neergang minder kapitaal toereikend is.

Daarnaast moeten banken door middel van 'stress testing' aangeven dat hun kapitaalbuffers toereikend zijn om een recessie, gedefinieerd als een periode van een half jaar zonder economische groei, te doorstaan zonder dat dit ten koste gaat van de kredietverlening. Hierdoor houden banken in goede tijden meer kapitaal aan, zodat ze een buffer hebben voor slechtere jaren. Ook zijn de ratings minder conjunctuurgevoelig gemaakt door van banken te vragen verder dan één jaar vooruit te kijken bij de beoordeling van het faillissementsrisico. Dit leidt er eveneens toe dat tijdig buffers worden opgebouwd voor slechtere perioden.

Bedacht moet worden dat het Comité bij bovenstaande maatregelen een afweging heeft moeten maken tussen twee belangen. Ten eerste de micro-economische stabiliteit: de financiële gezondheid van individuele banken, die in het belang is van de consument en financiële stabiliteit bevordert. Ten tweede de macro-economische stabiliteit, dat wil zeggen economische ontwikkelingen zonder grote verstoringen. Deze twee belangen hangen uiteraard ook samen, zoals in het afgelopen decennium vaak kon worden waargenomen. Als de financiële gezondheid van individuele banken gevaar loopt, kan dat een bankencrisis veroorzaken die de economische ontwikkeling ingrijpend aantast, waarbij de negatieve effecten veel groter zijn dan die van een 'credit crunch'.

Naar verwachting zijn de procyclische effecten van het nieuwe Kapitaalakkoord na deze aanpassingen voldoende ondervangen, zonder daarbij wezenlijke afbreuk te doen aan de positieve eigenschappen van risicogevoelige kapitaaleisen. Voorwaarde daarbij is wel dat de regels in alle landen precies en consequent worden toegepast: des te strenger de 'stress tests' en des te verder vooruit wordt gezien, des te minder procycliciteit.

Meer recent is ook aandacht ontstaan voor een andere factor die procycliciteit zou kunnen versterken, namelijk een eventueel sectorwijd gebruik van dezelfde risicomodellen. Dit zou tot uniform en gelijktijdig gedrag kunnen leiden, met verstoring als gevolg. Ook hierop zullen de toezichhoudende autoriteiten een gepast antwoord moeten ontwikkelen, bijvoorbeeld in het kader van de beoordeling en goedkeuring van interne modellen bij banken.

Conclusie

In dit artikel is gekeken naar de mogelijk procyclische effecten van Bazel II, in het bijzonder van de toegenomen risicogevoeligheid van de kapitaaleisen. Risicogevoelige kapitaaleisen zullen immers met de golven van de conjunctuur meebewegen. Dit brengt het eventuele risico van kredietrantsoenering met zich. Het Bazels Comité heeft verregaande maatregelen genomen om de procyclische effecten van de kapitaaleisen te verminderen, zonder daarbij wezenlijke afbreuk te doen aan de positieve eigenschappen van risicogevoelige kapitaaleisen. Consequente en strikte doorvoering van deze maatregelen - en in het bijzonder de stress test die aangeeft of de bank een voldoende buffer heeft om laagconjunctuur het hoofd te kunnen bieden - is noodzakelijk om zowel micro- als macro-economische stabiliteit te waarborgen.

1 Het Bazels Comité bestaat uit banktoezichthouders en centrale bankiers uit de G-10.

2 Zie ook J.A. Bikker en P.A.J. Metzmakers, Bank behaviour and procyclicality, *Onderzoekreeks toezicht*, nr. 50, De Nederlandsche Bank, Amsterdam, 2002.

3 De activa op de bankbalans worden gewogen met gewichten die de risico's weergeven. Zie hiervoor de latere paragraaf 'De drie pijlers'.

4 Zie J.A. Bikker en A.P. Huijser, (R)evolutie in het toezicht op banken, *ESB*, februari 2001, blz. 152-154.

5 Zie M.A. Segaviano en P. Lowe, *Internal ratings, the business cycle and capital requirements: some evidence from an emerging market economy*, BIS working paper, nr. 117, 2002. Andere onderzoekers komen met kleinere of grotere schattingen van dergelijke fluctuaties. Zie voor een overzicht J.A. Bikker en H. Hu, Conjunctuur in winst, voorzieningen en krediet van banken en procycliciteit van nieuwe Bazelse kapitaaleisen, *Maandschrift Economie*, 66, 2002, blz. 146-169.