

Banktoezicht aan ambitie ten onder

23 april 2002 | Het Financieels Dagblad

Door: Boot, A.

Arnoud W.A. Boot

Het afgelopen weekend werd in Boston een symposium gehouden met als centrale vraag hoe het toch zo kan zijn dat de economische neergang tot nu toe geen enkele westerse bank in de problemen heeft gebracht. Deze conclusie klinkt wat macaber en is misschien ook nog wat prematuur. Het is echter wel opvallend dat banken in het algemeen de neergang vooralsnog goed hebben doorstaan.

Een belangrijke reden hiervoor is ongetwijfeld dat banken de neergang redelijk sterk zijn ingegaan. En dit is zeker gedeeltelijk toe te schrijven aan de toezichthouders. Een hoeksteen van het beleid van de toezichthouders zijn de minimum kapitaaleisen die in akkoorden in de Bank voor Internationale Betalingen (BIS) te Basel zijn vastgelegd. Het huidige akkoord dateert uit 1988 en is een groot succes gebleken.

Toch staat dit akkoord op de tocht. Sinds begin vorig jaar zijn er conceptvoorstellen in omloop, de zogenaamde Basel II-richtlijnen, die een verdere verfijning van de oorspronkelijke richtlijnen voorstaan. Het gaat hierbij om een betere afstemming tussen het risicoprofiel van een bank en de aan deze bank op te leggen minimale kapitaaleisen. Immers, zo gaat de logica, een lening aan Unilever is een totaal ander verhaal dan een lening aan een bijna failliete dotcom en dus passen bij verschillende risicoprofielen verschillende kapitaaleisen.

In de oude Basel-overeenkomst was een zeer ruwe risicoweging opgenomen: een privaat bedrijf is een riskante activiteit, dus voor alle geldt de hoge kapitaaleis, of het nu een dotcom is of Unilever. Een westerse overheid daarentegen is risicoloos, dus nul kapitaal nodig. Met dit laatste valt misschien wel te leven, maar de identieke risicoweging voor alles wat bedrijfskrediet is werd gezien als onjuist, vandaar Basel II.

De uitvoering van de verfijning naar risico is lastig. Basel II biedt een paar oplossingen. Een eerste is dat beschikbare externe credit ratings zouden kunnen worden gebruikt. Helaas zijn deze ratings (van bureaus zoals Moody's en Standard & Poor's) slechts voor een beperkt aantal ondernemingen beschikbaar, voor de overige zou weer moeten worden teruggevallen op de 'oude' ruwe kapitaaleisen. Als alternatief wordt echter de mogelijkheid geboden om interne ratings te gebruiken, mits de toezichthouder de risicomanagementmodellen van de bank heeft goedgekeurd. Dit laatste maakt (theoretisch) een optimale differentiatie naar risico mogelijk.

De realiteit is dat toezichthouders moeten onderkennen dat zij in de meer concurrerende en dynamische omgeving van vandaag bijna altijd achter de feiten aan zullen lopen.

De nieuwste voorstellen onderkennen dit. Basel II is er in principe op gericht om processen en bedrijfsvoering te verifiëren, en niet de individuele transacties. Hierin past in principe dat banken op basis van geaccrediteerde systemen zelf kapitaaleisen bepalen. Hetzelfde geldt voor twee andere elementen van Basel II. Naast de kapitaaleisen op basis van kredietrisico wordt 'discretionair toezicht' voorgesteld (de zogenaamde tweede pilaar) met name om risico's verbonden aan de strategie van de bank (bijvoorbeeld renterisico) en operationele risico's (bijvoorbeeld fraude) te beoordelen en mogelijk te onderwerpen aan extra kapitaaleisen. En een derde element behelst een grotere mate van transparantie en doorzichtigheid om 'de markt' een betere discipline te laten opleggen op de bank. Met dit laatste onderkennen de regelgevers dat toezicht en supervisie alleen onvoldoende zijn, en dat de markt ook een rol heeft.

De ideeën achter Basel II zijn niet verkeerd. Een meer 'hands-off regulering', een grotere rol voor de banken zelf, en een betere benutting van discipline die de markt oplegt, passen bij de dynamiek van deze sector.

Ook is de nadruk op risicomodellen en risicomanagement zinvol, hoewel gewaakt moet worden voor een puur technocratische aanpak. Zoals Corrigan, de voormalige president van de Federal Reserve Bank van New York, op het symposium opmerkte, is 'judgement' uiteindelijk doorslaggevend en hieraan moeten alle modellen (en technocraten) ten dienste staan.

Maar de uitvoering van deze voorstellen stelt toezichthouders voor grote problemen. De differentiatie naar risico op basis van interne modellen geeft de betreffende bank in principe heel veel vrijheid. Deze vrijheid is echter schijn. De realiteit is dat er een veelheid aan regeltjes zal worden ingevoerd om deze vrijheid in 'goede banen te leiden'. Het zou mij niet verwonderen als het uiteindelijk uitdraait op grote verstarring, directe en zeer gedetailleerde bemoeizucht van de toezichthouder, en dus allesbehalve op een wezenlijke verbetering van de effectiviteit van toezicht en kapitaaleisen.

Waar het mijns inziens primair aan schort is aan het definiëren van het juiste ambitieniveau van toezicht, en de afbakening ervan. De econoom Mishkin van Columbia University kreeg veel handen op elkaar toen hij op het symposium opmerkte dat het grote succes van het oorspronkelijke 1988 BIS-akkoord was dat banken gedwongen werden meer kapitaal aan te houden. De zeer ruwe differentiatie naar risicoprofiel was secundair. Veel belangrijker was dat allerlei minder legitieme banken - fly-by-night operators - plotseling gedwongen werden zich fatsoenlijk te kapitaliseren en de echte banken niet meer zomaar in de wielen konden rijden.

Wat dit suggereert is dat kapitaaleisen primair een 'license to operate' zijn, dus een soort periodieke certificatie. Naast deze certificatie zouden toezichthouders zich ervan moeten vergewissen dat alle risico's waaraan een bank is blootgesteld worden onderkend. Het voorbeeld van Enron doemt op. Net als bij Enron geldt ook voor banken dat zij uiteindelijk ten onder kunnen gaan aan zaken die ze 'vergeten' zijn te meten .

Prof. dr Arnoud W.A. Boot is hoogleraar financiële markten aan de Universiteit van Amsterdam en directeur van het Amsterdam Center for Corporate Finance.

Metadata

Publicatie Datum	dinsdag, 23 april 2002 0:00
Auteurs	Boot, A.
Bron	Het Financieele Dagblad
Copyright Jaar	2002
Categorie	Optiek
Pagina Nummer	9
Volgnummer	4