

Gevolgen van Basel III

In antwoord op de financiële crisis hebben internationale banktoezichthouders, verenigd in het Basels Comité, besloten de kapitaaleisen voor banken aan te scherpen. Banken met meer eigen vermogen houden hun debiteuren beter in de gaten en hebben een grotere buffer als problemen zich voordoen. In de nieuwe voorstellen, die bekend staan als Basel III, moeten banken hun eigen vermogen flink ophogen (in technische termen moet het kernkapitaal in 2019 op 7% van de risicogewogen bezittingen liggen). Ook de liquiditeitseisen worden overigens aangescherpt, met mogelijk gevolgen voor het uitleengedrag van banken.

Wegen de baten van een hoger eigen vermogen op tegen de mogelijke kosten? Er zijn twee effecten: langetermijneffecten en tijdelijke aanpassingskosten. Langetermijneffecten zijn de permanente kosten of baten die overblijven als banken hun eigen vermogen aan de nieuwe eisen aangepast hebben. Aanpassingskosten treden alleen op tijdens het aanleggen van de hogere buffers.

Op de lange termijn wegen de maatschappelijke baten van meer eigen vermogen waarschijnlijk ruimschoots op tegen de maatschappelijke kosten. De financieringskosten van een bank stijgen slechts beperkt. Eigen vermogen is weliswaar duurder dan vreemd vermogen, maar de kosten van dat eigen vermogen dalen naarmate een bank meer eigen vermogen aanhoudt. Door het grotere eigen vermogen lopen de financiers immers minder risico. Daarom nemen zij genoegen met een lagere vergoeding. Bovendien zijn de maatschappelijke baten van meer eigen vermogen groot. Meer eigen vermogen voor banken betekent dat banken de kwaliteit van hun investeringen beter in de gaten houden, en dat een groter gedeelte van het neerwaartse risico opgevangen wordt door dat eigen vermogen. Dit verkleint de kans op een financiële crisis. Empirisch onderzoek laat zien dat de kosten van zo'n crisis aanzienlijk zijn (zie bijvoorbeeld Cerra en Saxena, 2008).

Belangrijker zijn de aanpassingskosten in de overgang naar het nieuwe kapitaalregime. Banken zullen die overgang weliswaar deels kunnen opvangen met een beperking van handelsactiviteiten, maar verschillende onderzoeken laten zien dat een kapitaalschok op de korte termijn ook leidt tot een afname van het aantal leningen dat een bank verstrekt of tot hogere rentetarieven. Dat heeft een negatief effect op de economie. Er zijn daarom maatschappelijke kosten aan verbonden (DNB, 2010, geeft een inschatting van die effecten op het Nederlands bbp). De prominente rol van transitiekosten is een reden te meer om hogere kapitaaleisen te stellen. Een groter eigen vermogen reduceert de last van het aantrekken van nieuw eigen vermogen na een kapitaalschok. Banken met een betere uitgangspositie kunnen toekomstige kapitaalschokken zo tegen geringere maatschappelijke schade weerstaan. Dit leidt tot een stabielere economische ontwikkeling. Om aan de nieuwe kapitaaleisen te voldoen beperken banken liever hun investeringen dan dat zij nieuwe aandelen uitgeven of dividenden verlagen. Die keuze is vanuit maatschappelijk perspectief inefficiënt. De door banken gepercipieerde kosten van het aantrekken van nieuw kapitaal zijn private, maar geen maatschappelijke kosten. Zittende aandeelhouders zijn bang met een nieuwe uitgifte van aandelen een signaal af te geven dat de bank er slecht voorstaat. Bovendien komt een groot deel van de opbrengsten van zo'n uitgifte ten goede aan de schuldeisers van de bank, die immers minder risico zullen gaan lopen als gevolg van de kapitaal aanvulling. Beleid kan daarom een belangrijke rol spelen bij het verminderen van de tijdelijke aanpassingskosten. Eén mogelijke oplossing is dat de toezichthouder voorschrijft hoe banken hun eigen vermogen moeten ophogen (Admati et al., 2010). Wanneer banken expliciet gedwongen worden hun eigen vermogen aan te vullen via een aandelenemissie wordt de economische schade beperkt. Wanneer een emissie hoe dan ook moet plaatsvinden, vervalt immers de negatieve signaalwaarde van een dergelijke uitgifte. Ook het inperken van dividenduitkeringen beperkt economische schade, en dit is dan ook onderdeel van het nieuwe Baselse reguleringskader. In de transitie naar de nieuwe kapitaaleisen is gekozen voor een lange implementatietermijn zodat banken door winstinhouden hun buffers aangroeien.

Literatuur

Admati, A.R., P.M. DeMarzo, M.F. Hellwig en P. Pfleiderer, 2010, Fallacies, Irrelevant Facts, and Myths in the Discussion of Capital Regulation: Why Bank Equity is Not Expensive, Stanford GSB Research Paper 2065.

DNB, 2010, Macro-effects of higher capital and liquidity requirements for banks, DNB, Occasional Study nr 3, 2010.

Bijlsma, M.J. en Zwart, G.T.J., Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?, CPB Document 215.

Cerra, V. en S. C. Saxena, 2008, Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery, *American Economic Review*, 98(1): 439-457.