

Alþjóðlegar eiginfjárreglur - nýjar tillögur

Inngangur

Liðin eru rúmlega tíu ár síðan samkomulag náðist um að setja leiðbeinandi alþjóðlegar reglur um lágmarks eiginfjárlutfall fjármálastofnana. Samkomulagið var gert í Basel 1988 og var unnið á vegum Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit en hún samanstendur af fulltrúum frá tíu stærstu iðnríkjum heimsins (G10, en reyndar eru ellefu ríki í hópnum) í samvinnu við Alþjóðagreiðslubankann (BIS). Markmiðið með reglunum var að treysta öryggi og stöðugleika hins alþjóðlega bankakerfis með því að hvetja alþjóðlegar bankastofnanir til að auka eigið fé. Einnig var það trú manna að væru gerðar staðlaðar kröfur til þeirra banka sem starfa á alþjóðamarkaði drægi úr ójafnri samkeppnisstöðu. Gert var ráð fyrir því að eiginfjárlutfall endurspegluðu betur mismunandi áhættu ólíkra banka, tækju tillit til liða utan efnahagsreiknings og drægju úr óhagræði af því að hafa yfir að ráða áhættulitlu lausu fé en það ber yfirleitt lægri vexti eins og vænta má.

Þótt reglurnar hafi fyrst og fremst verið ætlaðar bönkum sem voru virkir á alþjóðamarkaði hefur raunin orðið sú að þeim hefur verið beitt á allflestu banka. Evrópusambandið gekk lengra en Basel-nefndin gerði ráð fyrir og lét reglurnar einnig ná yfir aðrar lánastofnanir en banka. Í kjölfarið styrktist eigið fé banka um allan heim verulega en um leið komu í ljós ýmsir gallar við reglurnar, bæði vegna nýjunga í bankaviðskiptum og einnig hafa bankar verið lunknir við að finna leiðir framhjá ákvæðum reglnanna. Aðferðir reglnanna við mat á áhættu mismunandi eigna eru einnig mjög grófar og hafa haft veruleg áhrif á útlánastefnu bankastofnana og í sumum tilvikum skekkt samkeppnisgrundvöll á milli

atvinnugreina og þar með haft óæskileg áhrif á efnahagslífið.

Tillögur að nýjum reglum voru kynntar síðastliðið sumar og eru þær nú til umræðu meðal bankastofnana og eftirlitsaðila um allan heim. Töluverð gagnrýni hefur komið fram og er óljóst hver niðurstaðan verður en stefnt er að því að fullmótaðar reglur liggi fyrir í lok þessa árs.

Helstu ástæður fyrir reglum

Áhyggjur af fjárhagslegum styrk fjármálastofnana sem störfuðu á alþjóðamarkaði voru helsti hvatinn að setningu reglnanna 1988. Fjárhagslegur styrkur banka var mjög misjafn frá einu landi til annars og komu þar til bæði ólíkar aðstæður, lagalegar og skattalegar, og munur á samkeppnisumhverfi en einnig var mikill munur á innbyrðis samkeppnisstöðu banka í hinum ýmsu löndum vegna ólíkrar uppbyggingar fjármálaþjónustu. Banki þar sem litlar kröfur voru gerðar um eigið fé gat þannig haft verulegt forskot í verðlagningu á banka í öðrum löndum þar sem meiri kröfur voru gerðar, jafnvel þótt öll áhætta fyrri bankans væri margfalt meiri. Þannig gátu fjárhagslega veikir bankar stefnt alþjóðamarkaði í voða ef þeir náðu að verða mjög virkir á honum. Hættan á kerfisbresti er ávallt nokkur og ekki þarf stóra þúfu til að velta hlassinu.

Fyrstu reglur 1988 og síðari endurbætur á þeim

Í reglunum sem settar voru 1988 var sett fram krafan um 8% lágmarks eiginfjárlutfall. Upphaflega var eiginfjárlutfall sem mælt var samkvæmt þessum viðmiðunarreglum kallað BIS-lutfall en eftir að Evrópusambandið gerði kröfur til aðildarlanda sinna (og landa á evrópska efnahagssvæðinu, EES) um

1. Höfundur starfar á peningamálasviði Seðlabanka Íslands.

eigin útfærslu á þeim hefur hlutfallið verið þekkt sem CAD-hlutfallið.² Reglurnar eru staðlaðar og fjalla um það hvernig meta á eigið fé banka og eignir þeirra. CAD-reglur Evrópusambandsins ganga lengra en viðmiðunarreglur BIS, t.a.m. ná CAD-reglurnar til allra banka og annarra lánastofnana svo og fjárfestingarfyrirtækja (e. *investment firms*) innan EES en BIS-reglurnar gilda aðeins um banka sem eru virkir á alþjóðlegum markaði.

Smávægilegar breytingar voru gerðar á reglunum 1991, 1994 og 1995 þar sem m.a. var bætt inn ákvæðum um mat á almennum afskriftum, OECD-aðildin var skilyrt, tillit var tekið til atriða utan efnahagsreiknings o.fl. Stærsta breytingin var gerð 1996 en þá var bætt inn í reglurnar hvernig taka ætti á markaðsáhættu. Hér fyrir neðan eru raktir meginþættir reglnanna frá 1988 með síðari viðbótum.

Mat á eigin fé

Samkvæmt CAD-reglunum telst eigið fé vera hlutafé og varasjóðir sem sýndir eru í ársreikningi og eru myndaðir af hagnaði sem verður af rekstri. Ennfremur má telja afskriftareikning vegna almennrar banka-áhættu með eigin fé, innan vissra marka, en til frádráttar skal telja viðskiptavild ef hún hefur verið metin til eigin fjár, aðrar óáþreifanlegar eignir og eignfærð eigin hlutabréf. Samtala þessara liða (svokallaðir eiginfjárliðir I eða kjarna eigið fé) verður að vera a.m.k. 50% af samtölu eiginfjárliða I og II (sjá lýsingu á eiginfjárliðum II hér fyrir neðan). Einnig er hægt að telja til eigin fjár fjóra viðbótarliði, eiginfjárliði II, með þeirri takmörkun þó að töluliðir 3 og 4 séu samtals að hámarki 50% af eiginfjárliðum I:

1. Óbirta varasjóði, en þeir geta orðið til vegna laga-legra eða reikningshaldslegra aðstæðna í hverju landi.
2. Endurmetinn varasjóð.
3. Samsetta skulda-/eiginfjárliði en þeir geta verið ýmiss konar, t.d. skuldabréf sem breyta má í eigið fé.
4. Víkjandi skuldir.

Til frádráttar eigin fé í skilningi CAD-reglnanna skal telja:

Fjárfestingu í dótturfyrirtækjum (sem ekki eru talin með í reikningsskilum samstæðu) og hlut-

deildarfyrirtækjum, sem eru í banka- eða fjármála-starfsemi.

Einnig geta eftirlitsaðilar ákveðið annan frádrátt frá eigin fé vegna eignarhluta í öðrum fjármálafyrirtækjum, m.a. til að koma í veg fyrir tvöfalda notkun eigin fjár.

Mat á eignum

Við mat á eignum eru hinar ýmsu kröfur í eigu banka flokkaðar eftir útgefendum og endurmetnar samkvæmt áhættustuðli sem nefndur er áhættuvog. Áhættuvogirnar eru fimm, 0%, 10%, 20%, 50% og 100%. Reiðufé, kröfur á eigið ríki og ríki innan OECD hafa áhættuvogina 0%. Kröfur á lánastofnanir og fjárfestingarfyrirtæki í ríkjum innan OECD hafa áhættuvogina 20%. Húsnæðislán sem tryggð eru með veði innan vissra marka hafa 50% áhættuvog en kröfur á sveitarfélög hafa 0%, 10% eða 20% áhættuvog. Kröfur með veði innan vissra marka í fjölnota atvinnuhúsnæði hafa 50% áhættuvog. Áhættumestu kröfurnar, t.d. kröfur á einkafyrirtæki og kröfur sem eru tryggðar með veði í vélum og/eða tækjum fyrir-tækja, hafa áhættuvogina 100%. Evrópusambandið gaf út nýja tilskipun 1998³ þar sem fyrri tilskipun var endurbætt og m.a. tekið aukið tillit til markaðs-áhættu.

Gagnrýni á reglurnar

Margvísleg gagnrýni hefur komið fram á reglurnar sem settar voru 1988. Við sumu hefur verið brugðist og m.a. voru reglurnar endurbættar nokkrum sinnum til að koma til móts við nokkur gagnrýnisatriði. Meðal þess sem gagnrýnt hefur verið eru eftirfarandi atriði:

- Áhættumat miðast að mestu við eina tegund áhættu, greiðslufallsáhættu, en að litlu leyti við markaðsáhættu. Annarri áhættu, svo sem vaxta-áhættu (í lánabók), rekstraráhættu, lausafjár-áhættu, lagalegri áhættu og áhættu af slæmu orðspori eru lítil sem engin skil gerð, jafnvel þótt þær geti haft mikil áhrif í bankastarfsemi.
- Áhættuflokkunin er mjög gróf og gefur ekkert svigrúm til fínstillingar.
- Bankar hafa með ýmsum ráðum komist framhjá áhættumati, t.d. með því að setja skuldabréf í sjóð

2. CAD = Capital adequacy directive: Tilskipun frá Evrópusambandinu.

3. Tilskipun ESB 98/31/EC.

og selja síðan aðgang að sjóðnum án þess að draga verulega úr eigin áhættu vegna skuldabréfanna.

- Reglurnar veita bankastofnunum litla hvatningu til að nýta tækifæri til að draga úr áhættu.
- Ýmis þróunarlönd hafa gagnrýnt að lönd innan OECD séu sjálfkrafa talin traust.
- Reglurnar koma ekki nægjanlega vel í veg fyrir að nýta megi sama eigið fé í mörgum fjármálafyrirtækjum.
- Vegna þess hversu þröngt reglurnar eru skilgreindar geta stórir alþjóðlegir bankar skotið sér undan því að telja með eigin eignum og áhættumeta eignir dótturfyrirtækja sem stunda fjármála-starfsemi en eru ekki raunverulegir bankar samkvæmt skilgreiningum.

Nýjar tillögur 1999

Í júní 1999 kynnti nefnd BIS um bankaeftirlit tillögur að nýjum viðmiðunarreglum um eiginfjárkröfur bankastofnana. Nýju regludrögin eiga eftir sem áður að treysta öryggi og stöðugleika fjármálakerfisins, efla samkeppnisjafnvægi og útfæra áhættumat betur. Regludrögin beinast fyrst og fremst að alþjóðlega virkum bönkum en geta þó átt við um banka á ýmsum flækju- og færnistigum. Í tillögunum eru ekki lagðar til breytingar á mati eigin fjár en nokkrir valkostir eru nefndir varðandi mat eigna (krafna). Tillögurnar byggja á þremur stöðum: Í fyrsta lagi lágmarks eiginfjárkröfum, í öðru lagi yfirsýn og mati eftirlitsaðila á eiginfjárþörf einstakra fjármálafyrirtækja og í þriðja lagi markaðsaðhaldi í forni ítarlegri upplýsinga í reikningsskilum fjármálafyrirtækja. Fyrstnefnda stöðin gerir ráð fyrir tveimur meginleiðum. Annars vegar er staðlaða aðferðin sem notuð hefur verið síðan 1988 þróuð áfram og gert ráð fyrir að notað verði áhættumat alþjóðlegra matsfyrirtækja, t.d. Moody's og Standard & Poor's. Hin aðferðin er að bankar taki upp kerfi til að meta eigin eignir, svonefnt innra mat. Í tillögunum er einnig minnst á aðra valkosti en þeir verða ekki útfærðir frekar að sinni.

Staðlaða aðferðin

Mælt er með því í tillögunum að þróa frekar þær aðferðir sem nú eru í notkun. Helstu vankantar núverandi aðferðar eru sniðnir af en haldið er í þá hugmyndafræði sem að baki liggur. Í stuttu máli yrði

Tafla 1 Nýjar tillögur um mat krafna (m.v. aðferðir Standard & Poor's)

| | Mat (í %) | | | | | |
|---------------------|-------------|-----------|---------------|------------|----------|------------|
| | AAA til AA- | A+ til A- | BBB+ til BBB- | BB+ til B- | Undir B- | Ekki metið |
| Krafa á: | | | | | | |
| Ríki | 0 | 20 | 50 | 100 | 150 | 100 |
| Banki (teg. 1)..... | 20 | 50 | 100 | 100 | 150 | 100 |
| Banki (teg. 2)..... | 20 | 50* | 50* | 100* | 150* | 50* |
| Fyrirtæki | 20 | 100 | 100 | 100 | 150 | 100 |

Tegund 1 eru bankar þar sem mat byggir á mati ríkis.

Tegund 2 eru bankar sem hafa einkunn alþjóðlegs matsfyrirtækis.

* Kröfur á banka með stuttum líftíma, t.d. undir 6 mánuðum, yrðu metnar einum flokki ofar en ella.

mat alþjóðlegra matsfyrirtækja, svo sem Moody's og Standard & Poor's, látið ráða áhættuvog ríkja. Áhættuvog banka sem hafa einkunn slíkra matsfyrirtækja ræðst af einkunninni, en annars yrði tekið mið af vog landsins við flokkun bankanna. Þannig hefði ríki með einkunnina AA- samkvæmt mati Standard & Poor's eða betri einkunn, 0% áhættuvog en ríki með A+ til A- hefði 20% áhættuvog. Í dag er miðað við að ríki sem er innan OECD (eða ríki sem hefur sérstaka lánaþingreiðslu frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (IMF)) og hefur ekki neyðst til að endurskipuleggja endurgreiðslu skulda sinna sl. 5 ár hafi 0% áhættuvog en ríki utan OECD hafi 20% vog. Tafla 1 sýnir tillögurnar fyrir ríki, banka og fyrirtæki.

Innra mat

Önnur aðferð er einnig kynnt í tillögunum sem valkostur fyrir þróaða fjármagnsmarkaði. Þessi aðferð byggist á því að bankastofnanir komi sér upp eigin reglum við mat á kröfum (innra mat) og beiti því síðan við flokkun og áhættumat. Það yrði síðan hlutverk eftirlitsaðila að fylgjast með því hvort reglurnar standast þær kröfur sem til þeirra yrðu gerðar og hvort innra mat fari fram í samræmi við reglurnar. Þessi lausn þykir aðlaðandi í stærri og þróaðri bönkum því að flestir þeirra hafa þegar komið sér upp einhverjum slíkum aðferðum þótt víða þyrfti að endurbæta þær nokkuð. Helsti gallinn við þessa aðferð er sá að þar með væri kastað fyrir róða þeim ávinningi sem fæst við það að sama aðferð sé notuð um allan heim og því geti verið erfitt að bera saman áhættu ólíkra banka. Þó er talið líklegt að settar yrðu einhverjar meginreglur varðandi slíkt mat og sennilegt

er að eftirlitsaðilar víða um heim tækju sig saman um einhvers konar leiðbeinandi aðferðir við innra mat.

Aðrar aðferðir

Aðrar aðferðir eru nefndar í tillögum nefndarinnar en þær eru þó ekki útfærðar nánar, t.d. notkun líkana sem meta eiga skuldaraáhættu, viðurkenning á ýms-um tæknilegum aðferðum sem hægt er að nota til að draga úr greiðslufallsáhættu, mat á annars konar áhættu, t.d. vaxtaáhættu (í lánabók), markaðsáhættu, rekstraráhættu, orðsporsáhættu og lagalegri áhættu. Einnig er nefnt að hugsanlega ætti að taka tillit til markaðsviðskipta bankanna sem ekki er tekið tillit til þegar eignir þeirra eru metnar.

Gagnrýni

Fjölbreytt gagnrýni hefur komið fram á tillögurnar og hefur hún beinst að almennum þáttum, svo sem því að það sé lokaður klúbbur ríkra þjóða sem ákveði reglur fyrir alla óháð aðstæðum, en einnig hafa komið fram ýmsar sértækar athugasemdir.

Almenn gagnrýni

Tillögurnar sem fram eru komnar eru eins og fyrr unnar af Basel-nefndinni um bankaeftirlit sem samanstendur af fulltrúum G10-landa. Lönd sem ekki teljast til þess hóps hafa gagnrýnt að þau hafi ekki beina aðild og því geti myndast ósamræmi í kröfum þar sem ekki er tekið tillit til aðstæðna minni landa. Lönd utan OECD fagna því hins vegar almennt að leggja eigi niður núverandi viðmiðun um að OECD-aðild veiti lægstu áhættuvog. Það er einnig gagnrýnt að tillögurnar eru miðaðar við stóra alþjóðlega banka en reynslan kennir að þeim er ekki síður beitt gagnvart minni bönkum. Með því að semja reglurnar með hliðsjón af allri bankaflórinni mætti leysa ýmis vandamál sem upp koma þegar beita skal reglunum gagnvart minni bönkum.

Gagnrýni á að nota mat alþjóðlegra matsfyrirtækja
Háværust hefur gagnrýnin orðið á að nota skuli mat alþjóðlegra matsfyrirtækja sem grundvöll áhættuvoga banka, ríkja og fyrirtækja. Bent hefur verið á fjölmörg atriði sem athugasaverð þykja: Matsfyrirtækin bera enga ábyrgð gagnvart yfirvöldum eða eftirlitsaðilum og kæmust í lykilaðstöðu sem ekki er víst að þau kunni með að fara né hafi áhuga á. Í raun

væri verið að framselja skyldur eftirlitsaðila til óháðra aðila sem enga ábyrgð bæru á gerðum sínum eða aðferðum. Aðferðir þeirra og mat reyndist t.d. mjög illa í Asiukreppunni 1997 eins og sjá má í töflu 2 og í ramma hér á síðunni. Hætta er einnig talin á að mat slíkra fyrirtækja gæti aukið á sveiflur í efnahagskerfinu og latt til aðgerða sem gætu dregið úr slíkum sveiflum. Þannig gæti lækkun á einkunn eins banka þýtt að aðrar bankastofnanir yrðu skyndilega að auka eigið fé sitt. Þetta gæti komið á óheppilegum tíma (þ.e. þegar meiri þörf væri á óbreyttri stefnu í útlán-um í stað þess að verulega væri þrengt að þeim), þótt augljóst sé að eigið fé þurfi að vera nægilegt til að

„Í stað þess að reynast mikilvægt óháð stöðugleikaafli, var hegðun matsfyrirtækjanna ekki óáþekkt hegðun mikils meirihluta markaðsaðila“ (*IMF International Capital Markets Report 1999*)

mæta áhættunni. Hættan á því að allir aðrir bankar leituðu samtímis útgönguleiðar (með samdrætti í útlánnum eða harðari innheimtu lána sem hefðu háa áhættuvog) gæti einnig haft mjög neikvæð áhrif á efnahagslífið. Það er einnig álit sumra að þótt einkunnir matsfyrirtækja hefðu verið notaðar sem áhættuvogir í suður-kóreönskum bönkum fyrir kreppuna 1997 hefðu þeir samt sem áður ekki byggt upp eigið fé til að mæta hugsanlegum efnahagserfiðleikum. Þjónusta matsfyrirtækja hefur mest verið notuð í Bandaríkjunum og því gætu bankar þar náð samkeppnisforskoti á banka í öðrum löndum. Þá er það einnig álitamál hvort nota eigi einkunnir matsfyrirtækjanna í þeim tilvikum þegar þau hafa metið ríki eða banka þótt ekki hafi verið óskað eftir slíku mati. Einnig er það vandamál ef einkunnum matsfyrirtækja ber ekki saman eins og t.d. einkunnum Standard & Poor's og Moody's á langtímaskulda-
bréfum íslenska ríkisins. Í því tilviki gætu mismunandi einkunnir haft áhrif á lánskjör íslenska ríkisins. Síðan verður það vafalítið endalaust deiluefni hvernig meta eigi ólíka flokka einkunna til áhættuvoga, t.d. af hverju er A+ með 20% áhættuvog? Í sumum tilvikum kann sú aðferðarfræði sem sett er fram í tillögum Basel-nefndarinnar einnig að leiða til þess að það geti verið hagstæðara fyrir banka að láta ekki meta sig.

Tafla 2 Dæmi um mat á Suður-Kóreu í
Asíukreppunni 1997

| Dagsetning | S&P- flokkun | Lækkun frá upphaflegri flokkun* | Áhættuvog skv. nýjum tillögum |
|-------------------------|-----------------|---------------------------------------|-------------------------------------|
| 21. júní 1997 | AA- | | 0% |
| 24. október 1997 | A+ | -1 | 20% |
| 25. nóvember 1997 | A- | -3 | 20% |
| 11. desember 1997 | BBB- | -6 | 50% |
| 22. desember 1997 | B+ | -10 | 100% |

* Uppsafnaður fjöldi þrepa sem einkunnir hafa lækkað um.

Gagnrýni á innra mat

Tillögur Basel-nefndarinnar um innra mat eru það óljósar að erfitt er að festa hendur á því hverjir gætu notað þessa aðferð og hvernig bæði framkvæmd og eftirliti yrði háttað. Í tillögunum er talað um að sumir þróaðir (e. *sophisticated*) bankar nýti sér þessar aðferðir en of óljóst er hvernig útfærslan verður. Nauðsynlegt yrði að setja alþjóðlega staðla til að tryggja sambærilegt mat. Einnig yrði að tryggja að eftirlitsaðilar hefðu úr nægri þekkingu, fjármagni og mannafla að spila til að þessi aðferð gæti gengið upp.

Gagnrýni á önnur atriði

Samkvæmt tillögunum eru gefnir tveir valkostir varðandi mat á bönkum, eins og sjá má í töflu 1 á bls. 54. Það er gagnrýnt að fyrri valkosturinn gefi það í skyn að bankar og ríki tengist einhvers konar bönd-

um sem ekki séu til staðar í raunveruleikanum. Sum ríki utan G10-hópsins hafa áhyggjur af 150% áhættuvog þar sem hún kunnir að leiða til skyndilegra og mikilla breytinga á eiginfjárförf ef skuldastaða versnar. Önnur ríki telja þetta fyrirkomulag hins vegar til bóta því að með þessu sé hægt að flokka kröfur betur.

Leitað umsagna

Tillögur Basel-nefndarinnar eru til umsagnar til 31. mars á þessu ári og fyrirhugað er að nefndin skili af sér fullbúnum „reglum“ í lok ársins. Evrópusambandið hefur hrundið af stað vinnu innan sinna raða og gaf það út skýrslu þann 18. nóvember síðastliðinn þar sem farið er yfir tillögur Basel-nefndarinnar. Þar er einnig óskað eftir umsögnum til 31. mars á þessu ári. Hægt er að nálgast skýrslu Basel-nefndarinnar á vefsíðu BIS: <http://www.bis.org>. Skýrslu Evrópusambandsins má nálgast á vefslóðinni: <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/finances>.

Helstu heimildir:

A New Capital Adequacy Framework, júní 1999, BIS.

A Review of Regulatory Capital Requirements for EU Credit Institutions and Investment Firms, 18. nóvember 1999, European Commission, Internal Market Directorate General.

Revised Capital Rules from the Perspective of Emerging Markets, glærur úr fyrirlestri sem David Carse, aðstoðarforstjóri fjármálaeftirlits Hong Kong hélt á ráðstefnu í Stokkhólmi 24. nóvember 1999.