



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

FJÁRMÁL

Vefrit Fjármálaeftirlitsins

Efni:

Fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða

Arnar Jón Sigurgeirsson,
sérfræðingur á eftirlitssviði

Hækkandi lífaldur – auknar skuldbindingar lífeyrissjóðanna

Björn Z. Ásgrímsson,
sérfræðingur á greiningasviði

Staða íslenska bankakerfisins í samanburði við bankakerfi á meginlandi Evrópu

Kristján Ólafur Jóhannesson,
sérfræðingur á greiningasviði

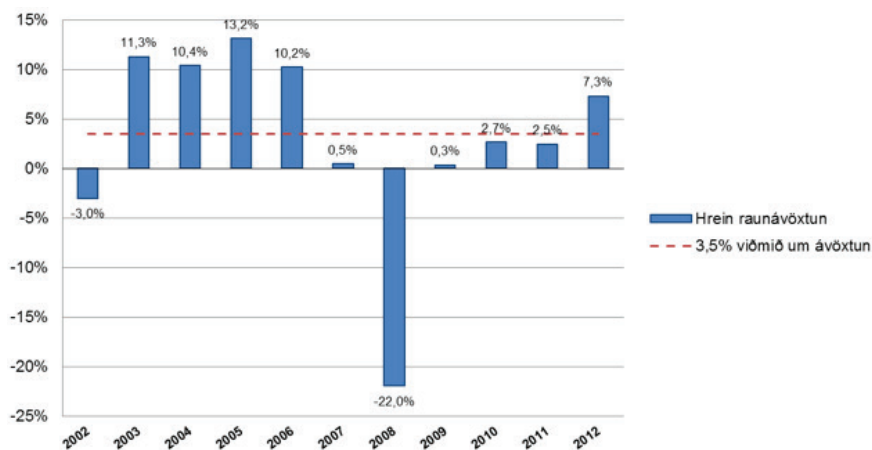
Nokkur lykilatriði úr Basel III sett í samhengi við CRD IV

Hjálmar Stefán Brynjólfsson,
lögfræðingur á eftirlitssviði

FJÁRFESTINGARHEIMILDIR LÍFEYRISSJÓÐA

Íslenskir lífeyrissjóðir fóru ekki varhluta af þeim atburðum sem urðu á fjármálamarkaði haustið 2008. Fall fjármálafyrirtækja og annarra fyrirtækja, gengislækkun íslensku krónunnar og samdráttur í efnahagslífinu með tilheyrandi erfiðleikum á fjármálamarkaði gerðu það að verkum að lífeyrissjóðirnir skiluðu, líkt og mynd 1 sýnir, tæplega 22% neikvæðri raunávöxtun árið 2008 og meðalraunávöxtun sem var undir 3,5% ávöxtunarmarkmiði sjóðanna 5 ár í röð, frá 2007 til 2011. Slæm ávöxtun lífeyrissjóðanna á tímabilinu olli því að sífellt fleiri augu beindust að fjárfestingum þeirra, lagaramma utan um fjárfestingarnar og ákvarðanatöku í aðdraganda bankahrunsins.

Á fundi stjórnar og varastjórnar Landssamtaka lífeyrissjóða þann 24. júní 2010 var ákveðið að skipuð yrði þriggja manna nefnd óháðra einstaklinga til að gera úttekt á fjárfestingarstefnu, ákvarðanatöku og lagalegu umhverfi íslenskra lífeyrissjóða í aðdraganda bankahrunsins á Íslandi haustið 2008. Í skýrslu úttektarnefndarinnar, sem birt var í febrúar 2012, voru sett fram ýmis álit og tillögur er varða fjárfestingarheimildir lífeyrissjóðanna. Nefndin er meðal annars þeirrar skoðunar að yfirfara þurfi allar heimildir og takmörkunarákvæði fjárfestinga í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (lífeyrissjóðalögin). Undir þetta sjónarmið hafa stjórnvöld tekið og nú hefur nefnd, skipuð af fjármála- og efnahagsráðherra, tekið til starfa með það að markmiði að gera tillögur að endurbættum fjárfestingarheimildum.



Mynd 1 Hrein raunávöxtun lífeyrissjóðanna 2002-2012

Samval verðbréfa og nógildandi fjárfestingarheimildir

Nokkuð víðtæk samstaða er um þá skoðun að samval verðbréfa sé sú ákvörðun sem hefur hvað mest að segja um ávöxtun eignasafna. Val einstakra verðbréfa skiptir þar minna máli en skipting á milli eignaflokka. Samval verðbréfa byggir á þeirri forsendu að mismunandi eignaflokkar gefa mismunandi ávöxtun, allt eftir markaðs- og efnahagsaðstæðum hverju sinni. Við mótun fjárfestingarheimilda er því nauðsynlegt að hafa í huga að takmarkanir eða bann við fjárfestingu í einstökum eignaflokkum geta hæglega haft áhrif á ávöxtun, einkum ef fylgni milli eignaflokka er mikil. Þá kunna takmarkanir á fjárfestingum einnig að leiða til einsleitni í fjárfestingum, sérstaklega ef þær eru miklar eða ef um er að ræða lítinn markað.

Fjárfestingarheimildir lífeyrissjóðanna eru tilgreindar í 36. grein lífeyrissjóðalaganna og þar er stjórn gert að móta fjárfestingarstefnu og ávaxta fé

sjóðsins með hliðsjón af þeim kjörum sem best eru boðin á hverjum tíma með tilliti til ávöxtunar og áhættu. Fjárfestingarheimildirnar byggja á upptalningu eignaflokka sem heimilt er að fjárfesta í. Eignaflokkarnir byggja á formi fjármálagerninga frekar en efni og eiginleikum þeirra og til að tryggja lágmarks áhættudreifingu í eignasafni lífeyrissjóðanna hafa verið settar takmarkanir sem byggja á tölulegum mælikvörðum. Færa má rök fyrir því að þessar takmarkanir á fjárfestingum lífeyrissjóðanna hafi átt sinn þátt í að ekki hafi verr farið í ávöxtun sjóðanna á árunum frá 2007 til 2011. Grunnur fjárfestingaheimildanna virðist traustur en áhersla á form umfram efni og áhættu veldur því að þær eru ekki takt í við þróun fjármálaauðurda og gætu misst marks þar sem undirliggjandi áhætta af fjárfestingum er ekki í forgrunni.

Áhrifapættir við mótun fjárfestingarheimilda

Íslenska lífeyriskerfið er að mestu



Arnar Jón Sigurgeirsson,
sérfræðingur á eftirlitssviði

byggt upp á fastiðgjaldasjóðum með fulla sjóðasöfnun (75%) en einnig að hluta á fastaréttindasjóðum (25%). Í fastiðgjaldasjóðum eiga eignir að duga fyrir framtíðarskuldbindingum og sjóðfélagar bera sjálfir kostnaðinn ef tap verður á fjárfestingum. Ríki og sveitarfélög bera ábyrgð á skuldbindingum fastaréttindasjóðanna en þar sem tekjur ábyrgðaraðilanna koma frá almenningi í formi skatta og útsvars má segja að almenningur beri óbeint kostnaðinn sem fer í að bæta upp tap þeirra.

Meðal atriða sem þarf að taka mið af við mótun regluverks utan um fjárfestingar fastiðgjaldasjóða eru:

- Hversu stór hluti sjóðanna eru fastiðgjaldasjóðir og hvort skylduáðild sé að lífeyriskerfinu
- Þar sem stór hluti eigna lífeyrisjóðanna er í fastiðgjaldasjóðum og skylduáðild er að lífeyrissjóðum ætti að takmarka fjárfestingar í áhættusömum eignaflokkum
- Samspil ávöxtunar og áhættu m.t.t. væntra lífeyrisréttinda
- Horfa ætti til ávöxtunar og áhættu til lengri tíma
- Aldurssamsetning sjóðfélaga við ákvörðun um fjárfestingarstefnu
- Gott getur verið að nota tölulegar takmarkanir til að draga úr áhættu
- Einfaldar takmarkanir, eins og hámark hlutabréfa í eignasafni, kunna að skila sama árangri og flóknari aðferðir á borð við virði í vá (e. VaR) eða lágmarksávöxtun. Hafa verður flækjustig og kostnað við innleiðingu og eftirfylgni í huga þegar reglur eru settar

- Taka þarf mið af því hversu lengi iðgjöld eru greidd inn í sjóðina og hvernig heimilt er að greiða út lífeyri
- Taka þarf mið af áhættuvilja lífeyrisþega í landinu t.d. með hliðsjón af því hversu stór hluti tekna á eftirlaunaaldri kemur úr lífeyrissjóðum

Viðmiðunarreglur OECD

Árið 2009 gaf OECD út viðmiðunarreglur um regluverk starfstengdra eftirlaunasjóða (e. OECD Recommendation on Core Principles of Occupational Pension Regulation). Viðmiðunarreglurnar eru ákveðinn leiðarvísir og eru settar fram með það að markmiði að tryggja góða framkvæmd við uppbyggingu eftirlits og regluverks utan um starfstengda eftirlaunasjóði. Þar koma m.a. fram eftirfarandi atriði sem vert er að hafa í huga:

- Eðlilegt getur verið að takmarka eða jafnvel banna fjárfestingar í einstökum eignaflokkum. Almenn skal þó forðast að setja lágmark á flokka fjárfestinga nema við sérstakar og tímabundnar aðstæður
- Forðast ber að hamla áhættudreifingu og hefta notkun viðurkenndrar tækni eða aðferða við stýringu eigna og skuldbindinga
- Gæta skal þess að fjárfesting í fjármálagerningum útgefnum af sama aðila valdi ekki of mikilli samþjöppunaráhættu
- Erlendar fjárfestingar og fjárfestingar í erlendum gjaldmiðlum á ekki að banna, þó að ávallt skuli horfa til misvægis í gjaldeyrisáhættu milli eigna og skuldbindinga
- Skýr lagaleg fyrirmæli eiga að vera um notkun afleiðna og sambærilegra

fjármálagerninga sem ná bæði til notkunar og hættu á óæskilegri notkun þeirra. Notkun afleiðna sem bjóða upp á óendanlega skuldbindingu á að takmarka verulega, ef ekki banna alfarið

- Endurmeta skal reglulega öll lagaákvæði sem fela í sér tölulegar takmarkanir með hliðsjón af því hvort þær hamli hagkvæmstu stýringu eigna.

Erlendar fyrirmyndir

Víða hefur löggjöf um sjóði verið endurskoðuð á síðustu misserum, með það að markmiði að tryggja hag og rétt hagsmunaaðila.

UCITS tilskipun Evrópuþingsins um verðbréfasjóði er dæmi um regluverk utan um sjóði með skilgreindum fjárfestingarheimildum sem heimilt er að markaðssetja til almennings. Í tilskipuninni sem innleidd hefur verið hérlandis, sbr. lög um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingasjóði nr. 128/2011, eru gerðar ríkar kröfur til áhættudreifingar auk þess sem fjárfestavernd og samræmd upplýsingagjöf eru í forgrunni. Tilskipun Evrópuþingsins um starfstengda eftirlaunasjóði, sem innleidd hefur verið í lög nr. 78/2007 um starfstengda eftirlaunasjóði, er annað dæmi. Fjárfestingarheimildir skv. þeim lögum eru mun rýmri en t.d. þær sem gilda um íslensku lífeyrissjóðina. Þær minna helst á leiðbeiningar eða tilmæli um góðar venjur í fjárfestingum, enda um grunnreglur að ræða sem aðildarríki Evrópska efnahagssvæðisins geta bætt við ef þurfa þykir. Áhersla er lögð á að hagsmunir sjóðfélaga séu hafðir að

leiðarljósi, fjárfestingar séu varfærnar, fjölbreyttar og vandaðar. Þessar áherslur koma þó kannski ekki á óvart þar sem sá fjölbreytileiki og flækjustig sem löggjafar og aðilar á fjármálamarkaði þurfa að eiga við, valda því að mótun regluverks er ekki auðveld. Því hafa ýmsir brugðið á það ráð að auka vægi lagaákvæða sem lúta að innra eftirliti, stjórnarháttum og áhættustýringu. Þannig ákvæðum er ætlað að tryggja ákveðna framkvæmd og eftirlit með verklagi og starfsháttum lífeyrissjóða sem, ef vel er gert, ætti að skila sér í skynsamlegri og ábyrgri ákvarðanatöku.

Þetta er einnig sú leið sem Norski olíusjóðurinn hefur farið, þ.e. sjóðnum eru settar fáar en nokkuð vel skilgreindar takmarkanir á fjárfestingum og honum síðan gert að útfæra nákvæma fjárfestingarstefnu. Verklag og stjórnarhættir eiga að tryggja bestu framkvæmd við fjárfestingar sjóðsins.

Sjóðnum er gert að vera leiðandi í samfélagslega ábyrgum fjárfestingum, þar sem komið er inn á umhverfismál, þjóðfélagsmál og stjórnarhætti auk þess sem áhættustýring og árangursmælikvarðar eiga að tryggja að sjóðurinn geti fylgst vel með þeirri fjárhagslegu áhættu sem felst í starfsemi hans. Að endingu er lögð rík áhersla á að upplýsingagjöf sjóðsins sé byggð á eins miklu gagnsæi og hugsast getur, án þess þó að skaða bestu framkvæmd eignastýringar. Sjóðnum er þannig gert að hafa allt uppi á borðum, sýna að hann hafi ekkert að fela og starfa í þágu almennings.

Lög um lífeyrissjóði eru komin til ára sinna og hafa ekki fylgt þeim breytingum sem orðið hafa á annarri löggjöf um fjármálamarkaði, svo sem lögum um fjármálafyrirtæki, lögum um verðbréfa- og fjárfestingarsjóði og lögum um verðbréfavíðskipti. Jafnframt hefur þróun

fjármálamarkaða í heiminum ytt undir kröfur um endurbætur. Nýjar og oft flóknari fjármálaafurðir eru sífellt að líta dagsins ljós sem kallar á skýrari ákvæði um fjárfestingarheimildir.

Hvort sem fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða verða þrengdar eða rýmkaðar er nauðsynlegt að leggja ríka áherslu á góða áhættustýringu, stjórnarhætti, innra eftirlit og upplýsingagjöf. Samræming við aðra hluta fjármálamarkaðarins er einnig mikilvæg. Jafnframt þyrfti að brýna fyrir stjórnnum og starfsfólki lífeyrissjóðanna þá ábyrgð sem á þeim hvílir varðandi bestu framkvæmd við fjárfestingar og eignastýringu. Þar sem um mikla fjármuni er að ræða og lífeyrissjóðum er ætlað að tryggja ævilangan lífeyri er nauðsynlegt að vanda vel til verka, með það fyrir augum að tryggja sem best hagsmuni sjóðfélaga.



HÆKKANDI LÍFALDUR

– AUKNAR SKULDBINDINGAR LÍFEYRISSJÓÐANNA

Lífeyrismarkaðurinn á Íslandi er um margt frábrugðinn því sem gerist í okkar nágrannalöndum. Stærð sjálfstæðra lífeyrissjóða (e. autonomous) sem hlutfall af vergri landsframleiðslu er það næst hæsta innan OECD, aðeins Holland er með hærra hlutfall. Annað sem vert er að nefna er að meginhluti lífeyrisgreiðslna á Íslandi kemur frá lífeyrissjóðum en ekki frá hinu opinbera eða almannatryggingum eins og algengt er í flestum löndum. Lífeyrissjóðirnir greiddu lífeyri á síðastliðnu ári úr samtryggingu og séreign sem nam 84 milljörðum króna eða nærri 54% af útgreiddum lífeyri í landinu. Þetta hlutfall hefur farið vaxandi undanfarin ár og mun að öllu óbreyttu halda áfram að vaxa og mikilvægi lífeyrissjóða sem lífeyrisgreiðenda því aukast. Þrátt fyrir miklar eignir sjóðanna, eða réttara sagt sjóðfélaganna, eru skuldbindingar sjóðanna umfram eignir mjög miklar og eru það ekki ný tíðindi. Þessi staða er ákveðin ögrun við núverandi skipulag lífeyrismála til framtíðar og brýnt að hagsmunaðilar, þ.e. stjórnvöld, atvinnulíf og launþegar, finni lausn á því.

Einn áhrifamesti þátturinn við mat á skuldbindingum lífeyrissjóðanna eru forsendur um lífslíkur. Forsendurnar eru, samkvæmt reglugerð, unnar af Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga (FÍT) og byggðar á gögnum frá Hagstofunni um dánartíðni. Verklagið hefur verið þannig að FÍT hefur á 3ja ára fresti unnið forsendurnar út frá gögnum um dánartíðni sl. fimm ára. Í raun er verið að meta lífslíkur út frá sögulegum gögnum en ekki reynt að meta framtíðapróun. Það er kunnara en frá þurfi að segja að lífslíkur hafa aukist jafnt og þétt undanfarna áratugi. Þetta hefur endurspeglast í gögnum FÍT og

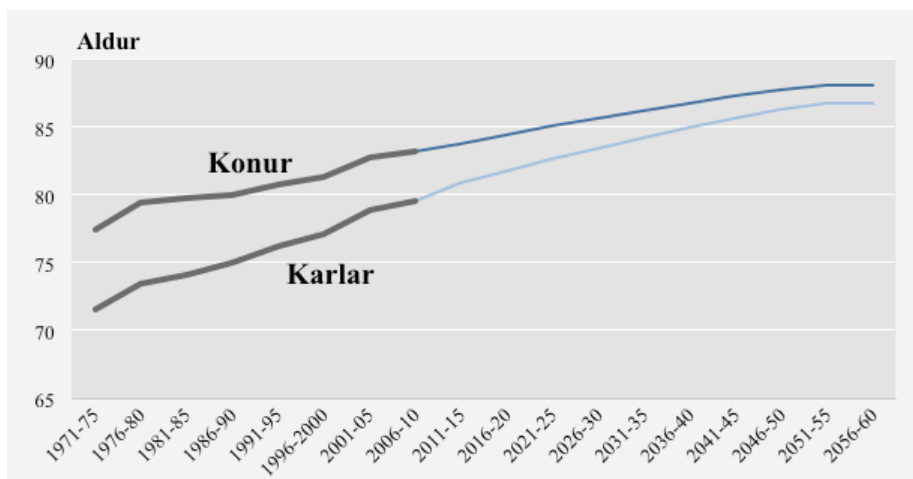
Tafla 1. Meðalævilengd

Aldur	Karlar			Konur		
	2007-11	2001-05	Aukning	2007-11	2001-05	Aukning
0	79,5	78,6	0,9	83,6	82,9	0,7
20	60,3	59,4	0,9	63,8	63,2	0,6
40	41,0	40,2	0,8	44,1	43,6	0,5
60	22,6	21,8	0,8	25,2	24,9	0,3
80	8,0	7,8	0,2	9,5	9,5	0,0

skuldbindingar sjóðanna hafa því aukist í samræmi við það. Tafla 1 sýnir glögg t hversu mikið vænt meðalævi á Íslandi hefur aukist á nærri tíu ára tímabili eða nálægt 1 ári hjá yngri aldurshópum en nokkuð minna hjá eldri aldurshópum. Þessi tafla byggir á lífslíkum útgefnum af FÍT. Lífslíkur kvenna hafa ekki aukist með sama hraða og karla og er það í samræmi við þróun undanfarinna ára. Tafla 1 hér að ofan er byggð á gögnum frá 2007-11 annars vegar og 2001-5 hins vegar.

Margt bendir til þess að lífslíkur muni halda áfram að aukast á næstu árum. Lífskjör hafa almennt batnað og framfarir hafa orðið í læknavísindum. Þá er fólk meðvitaðra um heilsuna og áhrif

heilbrigðs lífennis á bætt lífsgæði og lengri lífaldur. Það mun leiða til þess að fjöldi fólks á lífeyrisaldri, við góða heilsu og óskerta starfsgetu, mun aukast verulega. Meðalævilengd á Íslandi fyrir um 200 árum var aðeins 30-40 ár og hefur því tvöfaldast frá þeim tíma. Vísindalegar rannsóknir á öldrun og langlífi hafa aukist til muna og munu væntanlega skila auknum lífslíkum á næstu áratugum. Sumir vísindamenn hafa jafnvel komið fram með þá tilgátu að fyrsti einstaklingurinn til að ná 150 ára aldri sé þegar fæddur. Hagstofan hefur birt spá um ævilengd íslenskra karla og kvenna árin 2013-2060, sjá mynd 1. Þessi spá er mjög í samræmi við spár um þróun í nágrannalöndum



Mynd 1. Ævilengd karla og kvenna 1960-2060



Björn Z. Ásgrímsson,
sérfræðingur á greiningasviði

okkar, þ.e. lífslíkur halda áfram að aukast og bilið milli ævilengdar karla og kvenna minnkar stöðugt.

Margar af nágrannaþjóðum okkar hafa tekið upp það vinnulag að reikna með hærri lífaldri til framtíðar sem grunnforsendu við útreikning á skuldbindingum lífeyrissjóða. Það verður að teljast eðlilegri forsenda fyrir skuldbindingum lífeyrissjóðanna að reikna með aukinni lífslengd á næstu áratugum fremur en að byggja forsundur á sögulegum gögnum. Skuldbindingar íslenskra lífeyrissjóða hafa aukist í samræmi við nærri hálfis árs hækkan á lífaldri í hvert skipti sem nýjar lífslíkur hafa verið gefnar út. Við síðasta útreikning á tryggingafræðilegri stöðu miðað við árslok 2012 hækkuðu áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóðanna um nærri 30 milljarða króna vegna hækkaðs lífaldurs um nærri 0,4 ár frá fyrri útreikningum þremur árum áður. Ef farin yrði sú leið að reikna með væntingum um hærri lífaldur má gróflega gera ráð fyrir að breytingar á meðalævilengd og auknum skuldbindingum eftir aldurshópum yrðu í þá átt sem fram kemur í töflu 2 hér á eftir. Það þýðir verulega hækkan lífaldurs í yngri hópum karla og kvenna og leiðir eðlilega til vaxandi skuldbindinga vegna þeirra aldurshópa og þá sérstaklega meðal karla.

Miðað við ofangreindar væntingar um aukinn lífaldur er ljóst að skuldbindingar lífeyrissjóðanna í dag eru vanmetnar, enda mat þeirra reiknað á grundvelli mun lægri lífaldurs en spár til framtíðar gera ráð fyrir. Ef tekið yrði tillit til spár um framtíðapróun lífaldurs, eins og nágrannaþjóðir okkar gera, má gera ráð fyrir að áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóðanna aukist um

Tafla 2. Meðalævilengd

Aldur	Núverandi		Vænt		Breyting		Aukning skuldb.	
	Karlar	Konur	Karlar	Konur	Karlar	Konur	Karlar	Konur
20	60,3	63,8	64,6	66,7	4,3	2,9	22%	12%
40	41,0	44,1	44,3	46,3	3,3	2,2	16%	9%
60	22,6	25,2	24,1	26,4	1,6	1,2	8%	5%
67	16,8	19,1	17,7	20,0	1,0	0,9	4%	3%

nærri 200 milljarða króna. Við þessa forsendubreytingu myndi núverandi halli á áfallinni stöðu sem nemur um 550 milljarðar króna verða nálægt 750 milljarðar króna.

Það er ljóst að áður nefndir hagsmunaaðilar verða að bregðast við þessari þróun um aukinn lífaldur með eftirfarandi aðgerðum eða samþættingu þeirra:

- Skerða réttindi.
- Hækka lífeyrisaldur.
- Hækka iðgjöld.

Skerðing réttinda mun ekki verða vinsæl ákvörðun en hjá henni verður ekki komist á næstu árum ef ekkert verður að gert. Þessi aðgerð mun og auka álag á almannatryggingar.

Það má telja eðlileg viðbrögð að hækka lífeyrisaldur um 2- 4 ár í þrepum og gera lífeyristöku sveigjanlegri.

Hækkun iðgjalda gæti einnig verið skynsamleg aðgerð bæði vegna hækkaðs lífaldurs og til að ná fram markmiðum um lífeyrisgreiðslur sem sjóðirnir stefna að sjóðfélögum til handa.

STAÐA ÍSLENSKA BANKAKERFISINS Í SAMANBURÐI VIÐ BANKAKERFI Á MEGINLANDI EVRÓPU

Í þessari grein er farið yfir stöðu íslenska bankakerfisins¹ og hún borin saman við stöðu bankakerfa² á meginlandi Evrópu eins og hún er um þessar mundir.

Að sumu leyti er staðan lík en að öðru leyti ekki. Sumir áhættuþættir virðast vera af svipuðum toga og er þar einkum um að ræða útlánagæði sem alls staðar er áhyggjuefni bæði vegna þess að virðisrýrnunarfærslur eru taldar ónógar, endurskipulagning útlána er talin ófullnægjandi, og vegna þess að hagræðing í bankageiranum gengur hægt. Aðrir áhættuþættir eru ólíkir og má þar helst nefna losun fjármagnshafna, en bankar á meginlandi Evrópu, að Kýpur undanteknu, búa ekki við fjármagnshöft.

Fjárhagsleg staða bankakerfanna virðist einnig vera ólík. Eiginfjárlutföll eru tiltölulega há í íslenska bankakerfinu og arðsemi góð á meðan bankar á meginlandi Evrópu eru í þeirri stöðu að þurfa að auka eigið fé og búa við lægri arðsemi. Þá virðist sem vanskil fari minnkandi hjá íslensku bönkunum á meðan þau virðast vera að aukast hjá bönkunum á meginlandi Evrópu.

Arðsemi

Arðsemi eiginfjár (e. ROE) viðskiptabankanna á árinu 2012 var 13,9% og 12,4% m.v. hálfársuppgjör 2013³. Þá var arðsemi eigna (e. ROA) 2,3% á árinu 2012 og sú sama m.v. hálfársuppgjör 2013. Þessi arðsemi verður að teljast góð, einkum með hliðsjón af því eigin fé sem bundið er í bankakerfinu og einnig í samanburði við bankakerfi á meginlandi Evrópu. Sé hins

vegar arðsemi grunnrekstrar skoðuð til hliðsjónar er hún lakari. Arðsemi eiginfjár grunnrekstrar⁴ á árinu 2012 var 10,7% og 6,6% m.v. hálfársuppgjör 2013 og arðsemi eigna var 1,8% á árinu 2012 og 1,2% m.v. hálfársuppgjör 2013.

Miðað við hálfársuppgjör 2013 nam arðsemi eiginfjár bankakerfa á meginlandi Evrópu 3,8% samanborið við 0,5% á árinu 2012.⁵ Þá nam arðsemi eigna á meginlandi Evrópu 0,3% á árinu 2012.⁶ Þar er áfram gert ráð fyrir óvissu um hagnað vegna versnandi útlánagæða, lítills vaxtamunar, minnkunar útlána og aukinnar lagaáhættu í tengslum við vafasama viðskiptahætti fortíðarinnar.⁷

Útlán og útlánaáhætta

Útlán íslenska bankakerfisins nema um 69% af heildareignum bankakerfisins í lok júní 2013. Samanborið við stöðuna í árslok 2012 er staða útlána til viðskiptavina um 1% lægri í lok júní 2013. Lítil eftirspurn virðist vera eftir nýjum útlánnum, auk þess sem sum stærri fyrirtæki hafa farið þá leið að fjármagna sig með öðrum hætti og greitt upp lán sín hjá bönkunum.

Óvissa er enn um gæði útlánasafna íslensku bankanna þrátt fyrir endurskipulagningu þeirra. Vanskil eru ennþá há og varanleiki endurskipulagningar er ekki tryggður, þar sem skuldsetning fyrirtækja sem farið hafa í gegnum endurskipulagningu er ennþá há. Bankarnir hafa lagt mesta áherslu á að endurskipuleggja stærstu lántakendur og hafa vanskil þeirra lækkað mikið frá hruni.

Endurskipulagningin hefur gengið hugar hvað varðar minni lántakendur. Loks má nefna að enn er fyrir hendi réttaróvissa vegna gengistryggðra útlána en hún hefur þó farið minnkandi á undanförunum misserum.

Innan Evrópusambandsríkja er takmörkuð útlánastarfsemi yfir landamæri (e. cross-border) sem skýrist einkum af mismunandi fjármögnunarkostnaði. Fjármögnunarkostnaður fer þó lækkaði en hár fjármögnunarkostnaður kemur helst niður á smærri bönkum.

Á meginlandi Evrópu er útlánaáhætta að aukast vegna minni útlánagæða. Helstu áhyggjuefni þar að lútandi eru að virðisrýrnunarfærslur séu ónógar, skilgreiningar á vanskilum mismunandi milli ríkja, endurskipulagning útlána sé ekki fullnægjandi og óvissa í tengslum við fasteignamarkaði.

Á fyrsta ársfjórðungi 2014 er fyrirhugað, í tengslum við nýtt hlutverk Evrópska seðlabankans sem eftirlitsaðila með stærstu bönkunum⁸ Evrópu, að framkvæma mat á efnahagsreikningum banka (e. Balance Sheet Assessment), þ.m.t. mat á eignagæðum þeirra (e. Asset Quality Review). Matið á að leiða í ljós hvort þeir séu nægilega vel fjármagnaðir. Í tengslum við þetta mat mun svo EBA (e. European Banking Authority) á öðrum ársfjórðungi 2014 framkvæma álagspróf á bankana í samvinnu við Evrópska seðlabankann.

Eiginfjárstaða

Töluvert eigið fé er nú bundið í íslenska

¹ Umfjöllunin tekur mið af stóru viðskiptabönkunum þremur.

² Um er að ræða stærstu banka sem starfa innan landamæra Evrópu, utan Íslands.

³ Reiknað á ársgrundvelli og m.v. stöðu eiginfjár í lok tímabils.

⁴ Skilgreining á grunnrekstri: Tekjur grunnrekstrar: Hreinar vaxtatekjur, hreinar þjónustu- og þóknatekjur. Kostnaður grunnrekstrar: Laun og launategnd gjöld, stjórnunarkostnaður og afskrifir rekstrarfjármuna og óefnislegra eigna.

⁵ Heimild: EBA. Könnun EBA byggir á upplýsingum 56 banka á meginlandi Evrópu.

⁶ Miðgildi m.v. 15 stærstu banka Evrópu. Heimild: Seðlabanki Evrópu.

⁷ Má þar einkum nefna LIBOR hneykslið svokallaða.

⁸ Eftirlitið nær til um 130 bankasamsteypa og eru heildareignir þeirra um 85% af heildareignum banka á Evrusvæðinu. Allir bankar þeirra ríkja innan Evrópusambandsins sem eru með evru sem mynt falla undir eftirlit Evrópska seðlabankans, en það er valkvætt fyrir aðra banka þeirra ríkja innan Evrópusambandsins sem ekki eru með evru sem mynt.



Kristján Ólafur Jóhannesson,
sérfræðingur á greiningasviði

bankakerfinu og hefur eiginfjárstaðan aldrei verið hærrí frá stofnun bankanna haustið 2008. Miðað við lok júní 2013 er eiginfjárgrunnur sem hlutfall af áhættugrunni um 26%, þar af er eiginfjárbáttur A (e. Tier I) um 23%. Bókfært virði eiginfjár er um 522 milljarðar króna, þar af er óráðstafað eigið fé um 220 milljarðar króna.

Ýmsir áhættuþættir eru enn til staðar sem kalla á mjög há eiginfjárlutföll bankakerfisins. Eiginfjárstaðan verður því að skoðast með hliðsjón af háum vanskilum sem enn eru til staðar, óvissu um varanleika endurskipulagningar útlána og áhættuþáttum vegna fyrirhugaðrar losunar fjármagnshafta og uppgjörs við þrotabú föllnu bankanna.

Á meginlandi Evrópu er vegið meðaltal eiginfjárbáttar A um 11% miðað við stöðu í lok júní 2013 og m.v. einfalt meðaltal er hlutfallið 14,4% hjá stærstu bönkum Norðurlanda. Eiginfjárstaðan hefur farið hækkandi á undanförunum misserum, einkum vegna fyrirhugaðra breytinga á Basel III regluverkinu sem verður innleitt í Evrópu undir CRD IV tilskipuninni. Aðrar ástæður eru niðurstöður úr álagsprófum EBA á undanförunum árum, lækkandi hlutfall áhættuveginna eigna (e. Risk Weighted Assets), aukning í óráðstöfuðu eigin fé, útgefnu hlutafé og öðrum eiginfjárgerningum sem teljast til eiginfjár.

Ekki er ólíklegt að eigið fé banka á meginlandi Evrópu muni aukast, bæði í tengslum við mat Evrópska seðlabankans og breytingar á Basel

III alþjóðlegu stöðlunum um aukna eiginfjárkröfu. Nú þegar liggur fyrir að lágmarks eiginfjárkröfur á kerfislega mikilvæga banka muni hækka í 19% í Sviss, í 17% í Bretlandi og í 15,5% í Danmörku og Svíþjóð. Þessi eiginfjárlutföll miða við að vanskilahlutföll séu lág eða um 1-2%. Íslensku bankarnir eru enn með há vanskilahlutföll og þurfa því töluvert herra eiginfjárlutfall en fram kemur hér á undan. Þá búa þeir við aðra áhættuþætti en sambærilegir bankar á meginlandi Evrópu, einkum vegna fyrirhugaðrar losunar fjármagnshafta og uppgjöra þrotabúa föllnu bankanna og áhrifa þeirra þátta á þjóðarhag.

Fjármögnun

Íslensku bankarnir eru fjármagnaðir að ákveðnum hluta með innlánum, að mestu leyti óbundnum, og nema innlán um 54% af fjármögnun bankanna, aðrar lántökur og skuldir um 28% og bókfært eigið fé um 18%. Undanfarin misseri hafa bankarnir einnig endurfjármagnað sig með útgáfu sértryggðra skuldabréfa, sbr. lög nr. 11/2008, um sértryggð skuldabréf. Þessi útgáfa er tryggð með tilteknum eignum sem eigendur skuldabréfanna eiga tilkall til á undan öðrum kröfuhöfum og eru skuldabréfin að mestu leyti útgefin vegna fasteignaviðskipta.

Til skamms tíma þurftu bankar á meginlandi Evrópu að endurfjármagna sig með sértryggðum skuldabréfum, en svo virðist sem breyting sé að verða þar á. Fjármögnun banka í Evrópu er að færast meira yfir í innlán í stærstu hagkerfum Evrópu, þ.e. í

Þýskalandi, Frakklandi, Ítalíu og á Spáni. Bankakerfið á meginlandi Evrópu hefur farið minnkandi og hefur staða lántöku í formi útgáfu skuldabréfa lækkað hraðar en aukning innlána. Frá árinu 2009 hefur meðallíftími ótryggðrar skuldabréfaútgáfu verið um þrjú ár hjá bönkum á Ítalíu og á Spáni á meðan hann hefur verið rúmlega fjögur ár hjá bönkum í Frakklandi og Þýskalandi.

Á skuldahlið bankakerfisins virðist áhættan fara minnkandi einkum vegna aukinnar útgáfu eiginfjár og ýmissa breytinga á Evrópska regluverkinu s.s. breytingu skulda í hlutafé (e. Bail-in Rules), RRD tilskipunarinnar (e. Recovery and Resolution Directive), sem felur í sér aukna upplýsingagjöf til yfirvalda og vegna lægri fjármögnunarkostnaðar. Þrátt fyrir að aðstæður á fjármagnsmarkaði hafi farið batnandi þurfa sumir bankar enn að reiða sig á fjármögnun í gegnum Seðlabanka Evrópu.

Samantekt

Þátt fyrir aukið eigið fé banka í Evrópu eru ýmis einkenni kerfisáhættu til staðar í bankakerfinu. Lítil vöxtur er í landsframleiðslu og dæmi eru um viðvarandi fjárlagahalla í ríkjum innan Evrópu. Þá er arðsemi banka lítil og fjármögnunaryvandamál enn til staðar. Niðurstaðan úr fyrirhuguðu mati Evrópska seðlabankans á efnahagsreikningum banka og álagsprófi EBA mun skýra stöðuna frekar.

Þegar litið er yfir tímamann sem liðinn er frá stofnun nýju bankanna haustið

2008 hefur margt áunnist. Fjárhagsleg staða íslenska bankakerfisins einkennist fyrst og fremst af háum eiginfjár- og lausafjárhlutföllum og minnkandi vanskilum. Reksturinn hefur einkennist af góðri arðsemi. Þó að arðsemi fari minnkandi verður hún að teljast góð miðað við það eigið fé sem bundið er í bönkunum, en hún er þó lakari sé horft til grunnreksturs.

Á Íslandi eins og á meginlandi Evrópu eru ýmis einkenni kerfisáhættu til staðar sem tengjast bankakerfinu. Enn er óvissa tengd losun fjármagnshafta. Verði fjármagnshöftin við lýði til lengri tíma geta þau leitt til hækkunar eignaverðs umfram það sem eðlilegt getur talist, veikari krónu, valdið aukningu á atvinnuleysi, lægri þjódarframleiðslu auk þess sem aðgengi að erlendum lánsfjármörkuðum yrði erfiðara.

Áformaðir nauðasamningar föllnu bankanna og fjárhagsleg áhrif uppgjörs þeirra á fjármálastöðugleika geta orðið veruleg og í raun lykilatriði fyrir þjóðarhag hverjar verða lyktir þeirra mála. Þá er enn óvissa um endurfjármögnun skuldabréfa nýja Landsbankans gagnvart gamla Landsbankanum. Núverandi staða skapar óvissu á gjaldeyrismarkaði og er mikilvægt að samið verði um endurfjármögnun á skuldabréfunum sem fyrst eða að bankinn fái aðgengi að erlendum lánsfjármörkuðum.

Samkvæmt framansögðu er enn mikil óvissa til staðar og því nauðsynlegt að íslensku bankarnir viðhaldi háu eiginfjárhlutfalli. Stjórnir bankanna virðast vera meðvitaðar um þessa stöðu sem m.a. kemur fram í því að einn bankanna þriggja sá ekki ástæðu til

þess að greiða eigendum sínum arð og tveir bankanna greiddu eigendum sínum óverulegan arð m.v eiginfjárstöðu.⁹

Fram kom á aðalfundi Arion banka hf. sl. vor í máli stjórnarformanns bankans að það væri skýr stefna bankans að viðhalda fjárhagslegum styrkleika með háu eiginfjárhlutfalli í ljósi óvissu í íslensku efnahagsumhverfi.¹⁰ Sagði stjórnarformaðurinn að há eiginfjárfrafa Fjármálaeftirlitsins og enn hærri eiginfjármarkmið sem stjórn og stjórnendur setja fyrir bankann hafi reynst vera mikilvægar ákvarðanir í enduruppbyggingu íslenska bankakerfisins. Á meðan óvissa sé í íslensku efnahagsumhverfi þá sé skynsamlegt fyrir bankann að viðhalda háu (e. strong) eiginfjárhlutfalli.

⁹ Á aðalfundi Arion banka hf. var samþykkt að enginn arður yrði greiddur út til eigenda vegna ársins 2012, á aðalfundi Íslandsbanka hf. var samþykkt að greiða út 3 milljarða króna í arð til eigenda og á aðalfundi hjá Landsbankanum hf. var samþykkt að greiða út 10 milljarða króna til eigenda.

¹⁰ Í árslok 2012 var eiginfjárhlutfall bankans um 24%.



NOKKUR LYKILATRIÐI ÚR BASEL III SETT Í SAMHENGI VIÐ CRD IV

Í fyrri grein minni um CRD IV, sem birtist í Fjármálum í ágúst síðastliðnum, var fjallað um CRD IV í samhengi við þá umfangsmiklu endurskoðun sem nú stendur yfir á regluverki ESB á sviði fjármálamarkaðar. Rakið var stuttlega hvaða efni kemur fyrir í hvorri réttarheimildinni fyrir sig: Tilskipun 2013/36/ESB og reglugerð (ESB) nr. 575/2013, þ.e. þeim gerðum sem hingað til hafa verið kallaðar CRD IV / CRR og voru samþykktar af Evrópuþinginu og ráðinu síðastliðið sumar. Í þessari grein er ætlunin að fara ögn dýpra og fjalla um meginefni hvorrar gerðar og setja það í samhengi við þær breytingar sem lagðar hafa verið til með Basel III.

CRD IV er löggjöf, Basel III er staðall

Þegar rætt er um Basel III er vísað til tveggja skjala sem alþjóðlega Basel nefndin bjó til árin 2009 og 2010, annars vegar um eftirlit með lausu fé og afmörkun á magni og gæðum fjármagns sem fjármálfyrirtæki ættu að hafa til að mæta lausafjárhættu og hins vegar um eiginfjárgrunn og afmörkun á magni og gæðum fjármagns sem fjármálfyrirtæki ættu að halda til að mæta öðrum áhættum í starfsemi sinni. Basel III er alþjóðlegur staðall sem felur í sér endurskoðun á Basel II, þ.e. þeim alþjóðlega staðli sem samþykktur var 2005-2006 og lögfestur á EES-svæðinu í gegnum tilskipanir 2006/48/EB (CRD) og 2006/49/EB (CAD). Basel II fól í sér verulegar breytingar á útreikningi á eiginfjákröfum fjármálfyrirtækja, sem í grófum dráttum gengu út á að fjármálfyrirtækjum var sjálfum falið að mæla og meta áhættu í

starfsemi sinni, og eiginfjáruútreikningar tóku í kjölfarið mið af því hvernig tókst til varðandi áhættustýringu fjármálfyrirtækja. Basel II var á sínum tíma umfangsmikil endurskoðun á upphaflega Basel staðlinum frá árinu 1988, sem fól í sér fyrstu alþjóðlegu viðmiðin um það hversu hátt hlutfall eigið fé fjármálfyrirtækja ætti að vera svo alþjóðlegir bankar gætu starfað milli ríkja og mætt þeim áhættum sem starfsemi þeirra fylgja.

Basel III tekur til áhættu í starfsemi fjármálfyrirtækja sem almennt er talið að Basel II hafi ekki að fullu náð til. Basel III er reyndar sérkennilegur staðall að því leyti að hann er nokkuð hreyfanlegur. Þannig var þeim hluta Basel III sem fól í sér ný lausafjárviðmið breytt og hann endurútgefinn í janúar á þessu ári. Í nýju útgáfunni er gert ráð fyrir aðlögunartíma (e. phase-in) frá 2015 þar til fjármálfyrirtæki þurfa að uppfylla lausafjárviðmiðin að fullu árið 2019. Annað af mikilvægum eftirlitstækjum Basel III: Vogunarhlutfallið (e. leverage ratio) verður ekki heldur komið í gagnið fyrr en árið 2018 og enn standa yfir umræður um það hvernig útreikningi þess verður háttáð. Líklegt má telja að vogunarhlutfallið eins og það stendur núna skv. eiginfjárluta Basel III verði annað en endurskoðaða útgáfan síðar á þessum áratugi. Enn fremur mun uppbygging lágmarks eiginfjárgrunns eiga sér stað yfir nokkurra ára tímabil frá 2014-2018.¹ Vegna þessarar aðlögunar allrar er enn nokkur tími þar til Basel III verður að fullu kominn í gagnið. Af þessum sökum ber Basel III þess merki að vera ferli, frekar en staðall í hefðbundinni merkingu þess orðs.

CRD IV er aftur á móti löggjöf, samevrópskt regluverk – ein löggjöf sem mun gilda fyrir alla banka í Evrópu. Basel III er hlutmengi í CRD IV, en CRD IV er mun stærra verkefni. Viðurlög og lágmarksrefsingar við tilteknum brotum, upplýsingagjöf vegna skuggabankastarfsemi, umfangsmikil samevrópsk skýrsluskil, nýtt fyrirkomulag með eftirliti vegna starfsemi milli ríkja, samevrópsk lagaákvæði um áhættuþætti og SREP, áhættustýringu og stjórnarhætti, breytingar á öðru efni en því sem eru nýmæli - þar með talið áhættuvogum vegna staðalaðferðar og stórum áhættuskuldbindingum - þetta og ótal margt fleira er efni sem fylgir CRD IV, en er ekki til umfjöllunar í Basel III. Ekki verður fjallað sérstaklega um þessi viðbótarefni sem fylgja CRD IV í þessari grein, nema komið verður inn á skýrsluskil í lok greinarinnar.

Lausafjárlutfall (LCR) og hlutfall stöðugrar fjármögnunar (NSFR)

Basel III staðallinn skiptist í tvo hluta: Annar hluti Basel III snýr að eiginfjárgrunni fjármálfyrirtækja og endurbótum á alþjóðlegum lágmarksviðmiðum um hann. Hinn hlutinn varðar lausafjárlutfall (e. liquidity coverage ratio) og kom út í endurskoðaðri útgáfu í janúar 2013. Á grundvelli Basel III er fjármálfyrirtækjum m.a. ætlað að hafa forða af lausu fé til að mæta áföllum í rekstri. Lausafjárlutfall fjármálfyrirtækja verður reiknað út frá tveimur breytum: i) birgðum af hágæða lausafjäreignum (e. HQLA – high quality liquid assets) og heildarútfæði fjármagns (e. total net cash outflows). Hlutfall lausafjäreigna á móti útfæði skal

¹ Vert er að geta þess einnig að aðildarríki ESB, sem og EES-ríkin, hafa nokkurn sveigjanleika við uppbyggingu eiginfjárgrunnsins, enda eru ákvæðin sem snúa að því hversu hátt hlutfall eiginfjáruka eigi að vera bundin í tilskipun 2013/36/ESB en ekki reglugerð (ESB) nr. 575/2013. Þessi sveigjanleiki nær bæði til hraða og tímasetningar á því að taka eiginfjárukana í gagnið. Þeir verða hins vegar efnislega afmarkaðir í gegnum reglugerð (ESB) nr. 575/2013, með því að skilgreiningar á því hvers konar eiginfjárgerningar teljast til eiginfjárukana koma fyrir í henni.



Hjálmar Stefán Brynjólfsson,
lögfræðingur á eftirlitssviði

vera meira en 100 prósent, skilgreint með þessum hætti:

$\frac{\text{hágæða lausafjáreignir}}{\text{heildarútlæði fjármagns næstu 30 almanaksdaga}} \geq 100\%$

Í Basel III er útlistað nákvæmlega hvers konar eignir geta fallið undir að vera hágæða lausafjáreignir og með hvaða hætti skuli meta eignir vegna innflæðis og útlæðis fjármagns. Lausafjrhloti Basel III fjallar einnig um lágmark stöðugrar fjármögnunar og hættuna á því að skuldbindingar fjármálfyrirtækja séu mislangar m.t.t. ólíkra gjaldmiðla eða að fjármálfyrirtæki treysti um of á fjármögnun frá einum aðila. Ekki er ástæða til að rekja nánar hér það sem fram kemur í staðlinum, eða endursegja hann í smáatriðum. Seðlabanki Íslands hefur unnið að endurskoðun reglna um lausafjrhlotfall fjármálfyrirtækja og með lögum nr. 47/2013 var honum fengið það hlutverk að semja einnig reglur um lágmark stöðugrar fjármögnunar. Ætla má að nýjar reglur um lausafjrhlotfall og væntanlegar reglur um lágmark stöðugrar fjármögnunar muni byggja á þeim viðmiðum sem fram koma í Basel III, þar með talið nákvæmri umfjöllun staðalsins um það hvaða eignir teljast vera HQLA. Óvist er hins vegar hversu langlífar umræddar reglur verða, því skv. 412. gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 munu sérreglur aðildarríkja ESB og EES víkja fyrir bindandi tæknistöðlum sem Framkvæmdastjórn ESB mun setja á grundvelli tillagna EBA. Slíkir tæknistaðlar verða fyrst kynntir árið 2015 og munu svo smám saman taka gildi á fjórum árum innan Evrópusambandsins. Fyrirætlunin er að sama skapi sú að ein lausafjárskýrsla

muni ná til allra fjármálfyrirtækja í Evrópu og liggja drög að slíkri lausafjárskýrslu þegar fyrir.

Meðhöndlun lausafjrárhættu er tvískipt samkvæmt CRD IV löggjöfni. Umfjöllun um lausafjrárhættu og aðra meiri háttar áhættuþætti í starfsemi fjármálfyrirtækja, sem og SREP og valdheimildir lögbærra yfirvalda vegna þess, koma fram í 72. – 108. gr. tilskipunar 2013/36/ESB. Hins vegar er fjallað um lausafjrhlotfallið sjálf og skýrslugjöf vegna lausafjarmála í sjötta hluta reglugerðar (ESB) nr. 575/2013. Þó má ljóst vera af því sem þegar hefur komið fram að ýmislegt er enn óunnið varðandi mótun samevrópsks eftirlitsumhverfis með lausafjarmálum. Sú vinna er í þróun undir leiðsögn EBA, með aðkomu Seðlabanka Evrópu, og koma evrópskir bankar, eftirlit og seðlabankar að þeirri vinnu. Fjármálaeftirlitið fylgist með mótun fyrrnefndra bindandi lágmarksstaðla sem eru í vinnslu hjá EBA.

Nýr eiginfjárgrunnur, eiginfjáraukar og vogunarhlutfall

Með Basel III er leitast við að endurskilgreina hvers konar gerninga fjármálfyrirtæki geta talið til eigin fjár, með það að augnamiði að gæði eigin fjár fjármálfyrirtækja verði meiri. Með ákvæðum um eiginfjárauka (e. capital buffers) er leitast við að tryggja að fjármálfyrirtæki haldi eftir nægu eigin fé til að mæta áföllum sem ekki er víst að aðferðir þeirra til að stýra áhættu taki til. Slíka eiginfjárauka á að sama skapi að nýta til að vinna gegn óhóflegri aukningu útlána hjá fjármálfyrirtækjum. Að lokum er svokallað vogunarhlutfall (e. leverage ratio) kynnt til leiks í Basel III staðlinum.

Slíku lágmarki er ætlað að vinna gegn yfirskuldsetningu fjármálfyrirtækja með vísan til þess að í alþjóðlegu fjármála- og bankakreppunni sem enn stendur yfir hafa yfirskuldsett fjármálfyrirtæki þurft að selja eignir á niðursettu verði til að borga upp skuldir. Þær ráðstafanir hafa dýpkað vandann sem við var að etja. Í Basel III er eiginfjárgrunninn skipt í tvo þætti: i) Eiginfjárbátt A (e. Tier 1) og ii) Eiginfjárbátt B (e. Tier 2). Umræddir hlutar samsvara að nokkru leyti eiginfjárbætti A og B í núgildandi 4. – 5. mgr. 84. gr. laga um fjármálfyrirtæki, nr. 161/2002 en eiginfjárbáttur C fellur niður með Basel III. Eiginfjárbáttur A skiptist enn fremur í tvo hluta: a) Hefðbundið eigið fé undir eiginfjárbætti A (e. Common Equity Tier 1) og b) Eigið fé til viðbótar undir eiginfjárbætti A (e. Additional Tier 1). Basel III útlistar eiginleika allra þeirra gerninga sem teljast til umræddra hluta. Sömu línu er svo fylgt í 26. – 28. gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013. Skipting milli þátta vegna eiginfjárgrunnsins skiptir máli fyrir uppbyggingu lágmarks eiginfjárgrunns. Þannig er ætlunin að fjármálfyrirtæki byggji upp eigið fé sem fellur undir eiginfjárbátt A nokkuð hratt á komandi árum og að það hlutfall hækki úr 4,5% upp í 6% á árunum 2013-2015. Lágmarks hlutfall hefðbundins eigin fjár undir eiginfjárbætti A á að hækka úr 3,5% árið 2013 upp í 4,5% árið 2015. Sambærileg hlutföll koma fyrir í 93. gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013 nema að þar eru umrædd lágmark lögfest í 4,5% og 6% og munu þau því verða lágmarkskrafa innan Evrópusambandsins við gildistöku CRD IV 1. janúar 2014.

Eiginfjáraukarnir (e. capital buffers)

eru hins vegar meðhöndlaðir með ólíkum hætti innan Basel III og CRD IV. Í Basel III eru einungis tilgreindar tvær gerðir eiginfjáruka: Varúðarauki (e. capital conservation buffer) og hagsveiflujöfnunarauki (e. countercyclical buffer). Í CRD IV eru hins vegar afmarkaðar fimm gerðir eiginfjáruka, sem hver fyrir sig hefur ákveðið hámark og er eingöngu nýttur við ákveðin skilyrði. Um er að ræða fyrrnefndan varúðarauka, kerfisáhættuauka (e. systemic risk buffer), hagsveiflujöfnunarauka á stofnanir (e. institution-specific countercyclical buffer), eiginfjáruka á kerfislega mikilvægar stofnanir á alþjóðavísu (e. global systemic institution buffer), og eiginfjáruka á aðrar kerfislega mikilvægar stofnanir (e. other systemically important institutions). Öllum aðildarríkjum ESB er skylt að koma á varúðarauka upp á 2,5%. Hins vegar eru hinir eiginfjárukarnir misháir og misjafnt hvort aðildarríkjum er skylt eða heimilt að setja á umrædda eiginfjáruka. Tilgreina skal samanlagða eiginfjárukacröfu (e. combined buffer requirement) og meðhöndla hana skv. ákvæðum 139. gr. tilskipunar 2013/36/ESB. Gert er ráð fyrir að umræddir eiginfjárukar verði innleiddir í lög hér á landi í síðasta lagi á fyrri hluta næsta árs.

Vogunarhlutfallið byggir á hinum endurskilgreinda eiginfjárgrunni sem fjallað var um að ofan, en eiginfjárgrunnurinn er afmarkaður með sérstökum hætti samkvæmt Basel III staðlinum og 429. gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013. Skv. Basel III er hlutfallið eiginfjárpáttur A deilt með heildar

áhættuskuldbindingum, þ.e. eignum og ábyrgðum, sem ekki eru dregnar frá við ákvörðun eiginfjárpáttar A, skilgreint með þessum hætti:

$$\text{Vogunarhlutfall} = \frac{\text{Eiginfjárpáttur A}}{\text{heildaráhættuskuldbindingar}}$$

Vogunarhlutfallið sjálft skal vera að lágmarki 3%. Hins vegar er enn unnið að því að finnstilla vogunarhlutfallið sem eftirlitstæki, þ.e. með því að njörva niður skilgreiningu á því hvaða þættir eigin fjár og áhættuskuldbindinga mynda þetta hlutfall. Gagnrýnisraddir hafa heyrst vegna þessarar vinnu; m.a. að vogunarhlutfallið megi ekki verða svo íþyngjandi að það komi niður á beitingu staðalaðferðar til útreiknings á útlánaáhættu og geri hana óþarfa. Frá og með 1. janúar 2013 og til 1. janúar 2017 mun alþjóðlega Basel nefndin fylgjast með því að fjármálafyrirtæki hliti og geti uppfyllt kröfur um vogunarhlutfallið, hver sem svo endanleg skilgreining verður. Þar til að því kemur mun EBA, líkt og með lausafjárhlutfallið, vinna að þróun, mælingum og mati til að Framkvæmdastjórn ESB geti lögfest samræmd bindandi lágmarksviðmið sem þó munu taka tillit til starfsemi ólíkra gerða fjármálafyrirtækja, sbr. 511. gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013

Samvinnubankar og vísa sem aldrei verður of oft kveðin

Til viðbótar því sem nefnt hefur verið mun hinu nýja umhverfi Basel III og CRD IV fylgja tæknilegur eftirlitsstaðall (e. regulatory technical standard) um framkvæmd ýmissa atriða er varða

eiginfjárgrunn fjármálafyrirtækja. Það vekur eflaust áhuga einhverra að vita að stór hluti þess tæknistaðals² er sérstaklega tileinkaður sérútreikningum og undanþágum sem veittar eru sparisjóðum, samvinnubönkum og gagnkvæmum félögum í Evrópu. Slík félög eru með stóra hlutdeild á evrópskum bankamarkaði og má því til stuðnings nefna að 1/8 alls evrópska bankakerfisins, í fjölda talið, eru þýskir samvinnubankar (þeir eru 1100 en evrópska bankakerfið telur 8800 banka). Spyrja má sig hvort slíkar ítarlegar reglur um meðhöndlun eiginfjárgrunns þessara sérstöku gerða fjármálafyrirtækja, sem Ísland mun að óbreyttu innleiða í gegnum þátttöku sína og aðild að EES-samningnum, hafi einhver áhrif á 13. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, um rekstrarform. Það er í það minnsta óneitanlega sérkennileg staða að hafa í gildi tvö regluset: annars vegar íslensku lögin þar sem fram kemur að öll fjármálafyrirtæki, að undanskildum sparisjóðum, skuli reka sem hlutafélög, og hins vegar risavaxið og ofurnákvæmt regluverk um útreikning eiginfjárgrunns fjármálafyrirtækja sem eru samvinnufélög.

Þetta kallar á upprifjun á einu atriði sem aldrei verður nægjanlega undirstrikað: Reglugerð (ESB) nr. 575/2013 mun hafa í för með sér svo miklar grundvallarbreytingar á fjármálamarkaði að hún er ein og sér byltingarkennd nýjung. Meginhluti tæknilegra ákvæða um útreikning eiginfjárgrunns, útlána- og markaðsáhættu, stórar áhættuskuldbindingar, lausafjárhlutfall og vogunarhlutfall verður eftirleidd bundinn í texta reglugerðar sem

² Tæknilegur eftirlitsstaðall og tæknilegur framkvæmdastaðall eru formleg heiti á þeim fyrirbærum sem á ensku nefnast regulatory technical standard og implementing technical standard. Tæknistaðlar er þjálá samheiti yfir slíkar réttarheimildir. Heitin eru notuð jöfnum höndum.

ekki verður innleiddur frá orði til orðs í íslensk lög. Hér eftir munu ákvæði reglugerðarinnar gilda og fjármálafyrirtæki, hérlendis sem og annars staðar í Evrópu, starfa samkvæmt texta þessarar reglugerðar og innan ramma hennar. Tvöfalt regluset, með íslenskum lögum eða reglum samhliða reglugerðinni – og um sama efni – er óhugsandi. Að minnsta kosti er ljóst að slík lög eða reglur mættu ekki skarast á við efni reglugerðar (ESB) nr. 575/2013. Að því sögðu er rétt að minna á að flest allar skilgreiningar laga nr. 161/2002 – sem sumar hverjar fela í sér frávik frá tilskipunum 2006/48/EB – koma fyrir í reglugerð (ESB) nr. 575/2013.

Basel III + XBRL = CRD IV?

Þegar þessi orð eru skrifuð eru margir uggandi í Evrópu vegna væntanlegrar skýrslugjafar CRD IV sem mun hafa mikil áhrif innan Evrópusambandsins. Skýrslugjöfni munu fylgja talsverðar kröfur og hún mun hafa mikil áhrif hér á landi. EBA hefur þegar lagt fram lokadrög að tæknilegum framkvæmdastaðli (e. implementing technical standard) sem mun fela í sér samræmda tíðni og framsetningu skýrslugjafar í allri Evrópu. Allar skýrslur fyrir liðlega 8800 banka í Evrópu verða sendar á samræmdu formi á sama tíma til eftirlitsstofnana í Evrópu og þaðan til EBA. Drögin að tæknistaðlinum ná til sex lykilorða í starfsemi fjármálafyrirtækja: Útreikninga á eiginfjárgrunni (COREP), fjárhagsstöðu (FINREP), stórra áhættuskuldbindinga, vogunarhlutfalls, lausafjárlutfalls og taps vegna fasteignalána. Einnig er í vinnslu meira efni innan EBA, þ.e. fleiri

gerðir af skýrslum og skýrsluformum sem verða hluti af tæknistaðli um samræmd evrópsk skýrsluskil. Á meðal þeirra má nefna skýrslu um veðsetningu eigna (e. asset encumbrance).

Tæknistaðlinum fylgja ítarlegar útlistanir á gagnalíkani (e. data point model) sem liggur til grundvallar skýrslugjöfni, en líkanið lýsir þeim gögnum sem skilað er til eftirlita á XBRL formi og auðveldar myndun og móttöku XBRL skjala, auk þess sem það myndar umræðugrundvöll við skilgreiningu og úrvinnslu þeirra upplýsinga sem skilað er. Hafi lesendum fundist efni eða skammstafanir þessarar greinar vekja furðu, má líta á XBRL sem rúsinuna í pylsuendanum. XBRL (e. extensive business reporting language) er staðall sem nær til skilgreiningar á gögnum varðandi fjárhagsupplýsingar fyrirtækja ásamt gagnareglum til að tryggja gæði þeirra gagna sem skilað er. Innleiðing tæknistaðalsins, þ.e. eftir að hann verður samþykktur, mun kalla á umfangsmikla vinnu hér á landi við að uppfæra gömul skýrsluform og taka upp ný. Staðallinn mun kalla á nýjar tæknilausnir og mannað sem vinna þarf að þeim breytingum sem framundan eru, þ.e. svo framarlega sem Ísland verði áfram aðili að Evrópska efnahagssvæðinu. Að því gefnu að svo verði, þurfa fjármálafyrirtæki að huga að hinu breytta landslagi í eftirliti með bönkum sem fylgir CRD IV og skilum á gögnum á XBRL formi. Það er ekki nóg að slík vinna sé einungis unnin innan Fjármálaeftirlitsins.

Aðlögunartímabil Basel III

(Framsetning byggir á upplýsingum frá Basel nefndinni, allar breytingar á hlutföllum eiga sér stað þann 1. janúar ár hvert)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tímabil							
Vogunartíðfall		Tímabil samhlöða keyslu 1. janúar 2013 – 1. janúar 2017 Upplýsingagjöf hefst 1. janúar 2015				Verður hluti af stöð I	
Lágmarkshlutfall hefðbundins eigin fjár	3.5%	4.0%		4.5%			4.5%
Varúðareiginfjáruki				0.625%	1.25%	1.875%	2.5%
Lágmark hefðbundins eigin fjár ásamt varúðareiginfjáruka	3.5%	4.0%	4.5%	5.125%	5.75%	6.375%	7.0%
Aðlögunartími vegna frádráttarlöa frá hefðbundnu eigin fé undir eiginfjárpáttar A		20%	40%	60%	80%	100%	100%
Lágmark eiginfjárpáttar A	4.5%	5.5%		6.0%			6.0%
Lágmarkshlutfall eiginfjárgrunns			8.0%				8.0%
Lágmarkshlutfall eiginfjárgrunns ásamt varúðareiginfjáruka		8.0%		8.625%	9.25%	9.875%	10.5%
Eiginfjárgermingar sem ekki verður lengur heimilt að telja til eiginfjárpáttar A eða eiginfjárpáttar B		Horfið frá þeim í áföngum yfir 10 ára tímabil frá og með ársbyrjun 2013					
Laust fé							
Lausafjárlutfall - lágmarkskröfur			60%	70%	80%	90%	100%
Hlutfall stöðugar fjármögnunar						Lágmarks kröfur settar fram	

Basel III – endurbætur Basel nefndarinnar um bankaeftirlit

Sýrki eindarvarðarreglur og eftirlit með þeim og bætur við efni tengt þjóðhagsvarið, meðal annars eiginfjárahækkun

Stoð 1		Eigið fé		Stoð 2	Stoð 3
Eiginfjárgrunnur	Áhættugrunnur	Óhæfleg vögun	Áhættustýring og eftirlit	Aðhald frá markaðnum	
<p>Magn og gæði fjármagns Meiri áhersla á hefðbundnið eigið fé. Lágmark hefðbundins eigin fjár verður 4,5% af áhættuvegnum eignum eftir frádráttarlíði.</p> <p>Tapsþol eigin fjár hjá ógjaldfærum bönkum Samningsskilmálar tengdir eiginfjárgerðingum munu fela í sér – með heimild lögbærra yfivalda – að þeir verði afskrifaðir eða þeim breytt í venjuleg hlutabréf ef banki telst vera ógjaldfær. Slíkar reglur fela í sér auknið Framlag einkageirans við að leysa úr banka- kreppum til framtíðar lítið og dregur einnig úr freistnivanda.</p> <p>Varúðareiginfjárahækkun Samanstendur af 2,5% af áhættuvegnum eignum, þannig að heildar hlutfall hefðbundins eigin fjár verður 7%. Lögð verða takmörk á arðgreiðslur og kaupaukagreiðslur ef bankar ná ekki hlutfallinu með eiginfjárahækkun.</p> <p>Hagsveiflujöfnunarauki Mun liggja á bilinu 0 – 2,5% og samantanda af hefðbundnu eigin fé þegar lögbær yfirvöld telja að útlánavöxtur leiði til kerfisáhættu í óásættanlegum mæli.</p>	<p>Verðbréfun Styrkir eiginfjárgrunnsútreikninga vegna tiltekinnna fjármálaálagninga. Gerir þá kröfu að bankar vinni ítarlegri útlánágreiningar fyrir verðbréfaðar stöður sem fá ytra lánshæfismat.</p> <p>Veltubók Hærrí eiginfjárbinding vegna veltubókarkviðskipta og afleiðuviðskipta, sem og fjármálaálagninga sem eru á veltubók. Ný umgjörð vegna vágðis (VaR) við álagsaðstæður til að stuðla að sveiflujöfnun gagnvart hagsveiflunni.</p> <p>Eiginfjárfrafa fyrir viðbótaráhættu vegna vanskila- og uppgreiðslu- áhættu vegna óverðbréfaðra útlánaáfurða og tekur tillit til lausafjárahættu.</p> <p>Mótaðilaáhætta Umgjörð vegna útlánaáhættu mótaðila er styrkt. Felur m.a. í sér: nákvæmari skilyrði fyrir mat á áhættuskuldbindingum, hvata með tilliti til eiginfjáruðtreikninga fyrir banka að nota miðlæga mótaðila vegna afleiðusamninga, og hærrí eiginfjárfkröfur vegna áhættuskuldbindinga innan fjármálaálagninga.</p> <p>Áhættuskuldbindingar hjá fjármálafrítækjum vegna miðlægra mótaðila (CCP) Basel nefndin hefur lagt til að áhættuskuldbindingar á miðlægan mótaðila fái 2% áhættuvog og eiginfjárfkröfur vegna áhættuskuldbindinga á vanskilásjóð miðlægs mótaðila verði reiknaðar á grundvelli áhættuveginnar aðferðar sem metur áhættu af slíkum vanskilásjóði með stöðugum og einföldum hætti.</p>	<p>Vogunarlutfall Óáhættuvegið vogunarlutfall sem m.a. nær til áhættuskuldbindinga utan efnahagsreiknings er ætlað að bak- tryggja að eiginfjárgrunnur sé traustur. Mun einnig hjálpa til við að halda áftur af skuldsetningu í fjármálaakerfinu.</p>	<p>Auknar kröfur vegna stoðar 2 Varda: stjórnun á samstæðugrunni og áhættustýringu, áhættu vegna verðbréfunar og áhættuskuldbindinga utan efnahagsreiknings, stýringu áhættu vegna samþjöppunar, hvata fyrir fjármálatýrktæki til að stýra betur áhættu til lengri tíma, traustar aðferðir við ákvörðun starfskjara, matsaðferðir, álagspróf, reikningskil- og endur- skoðunaraðferðir vegna fjármálaálagninga, stjórnmáttæki og eftirlitsráð.</p>	<p>Endurskoðaðar kröfur um upplýsingagjöf undir stoð 3 Upplýsingakröfurnar snúa m.a. að áhættuskuldbindingum vegna verðbréfunar og útsýslu vegna eininga utan efnahagsreiknings. Einnig verður skert á kröfum sem varða útlistanir á eiginfjárgerðingum og útreikningum vegna hvers hluta áhættugrunns fyrir sig. Slíkar útlistanir eiga að samræmast upplýsingum í ársreikningum fjármálafrítækja og innihalda m.a. ítarlegar útskýringar á því hvernig bankar reikna út eiginfjárlutföll sín.</p>	

SIFIS	<p>Til viðbótar við þær kröfur sem alþjóðlegar kerfislega mikilvægar stofnanir (e. systemically important financial institutions - SIFIs) þurfa að mæta vegna Basel III, þurfa þær að geta þolað meira tap út af áhættu sem fjármálaakerfinu stafar af þeim. Basel nefndin hefur þróað aðferðir til að mæla og stjórna SIFIS (e. systemically important banks - SIBs). Þessum auknu kröfum um tapsþol á að mæta með eiginfjárfkröfu sem samanstendur af hefðbundnu eigin fé undir eiginfjárfærð A (CET1), á bilinu 1% til 2,5% - eftir mikilvægi bankans. Mögulegt er að beita banka sem standa frammi fyrir hæstu SIB kröfnum, aukalega 1% til að leita þá frá því að auka kerfislegt mikilvægi sitt á alþjóðavísu í framtíðinni. Umnræðuskjal hefur verið unnið og birt um þetta efni í samstarfi við FSB (Financial Stability Board), sem samhæfir alla vinnu við að þróa mælitæki til að draga úr freistnivanda sem stafar af alþjóðlegum SIFIS.</p>
-------	--

Laust fé	<p>Alþjóðlegur staðall um laust fé og eftirlit</p> <p>Lausafjárlutfall Sérstöku lausafjárlutfalli (LCR) komið á til að krefja fjármálatýrktæki um að eiga nægjanlega mikið af hágræða lausafjáreignum til að geta staðist 30 daga álagstímabil sem er skilgreint af eftirlitsaðilum.</p> <p>Lágmark stöðugrar fjármögnunar Hlutfall stöðugrar fjármögnunar (NSFR) felur í sér lágmark sem er ætlað að taka á gjalddagamisræmi vegna lausafjárhorft til lengri tíma. Hlutfallið nær til allra líða á efnahagsreikningi fjármálatýrktækja og felur í sér hvata svo bankar notist við tryggja fjármögnun.</p> <p>Meginreglur um trausta stýringu og eftirlit með lausafjárahættu Leiðbeiningar Basel nefndarinnar <i>Meginreglur um trausta stýringu lausafjárahættu og eftirlit með henni</i> frá árinu 2008 taka mið af þeim lærdómi sem draga má af alþjóðlegu fjármála- og bankakreppunni og byggir á viðamikilli endurskoðun á bestu framkvæmd við að stýra lausafjárhættu bankastofnana.</p> <p>Eftirlit með lausafjárhættu Ný lausafjárumgjörð felur í sér mælitæki til vöktunar sem eftirlitsstofnanir geta beitt til að koma auga á og greina lausafjárhættu bæði hjá hverju fjármálafrítækki fyrir sig og fyrir fjármálaakerfið í heild.</p>
----------	--



FJÁRMÁLAEFTIRLITID
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Ritstjórn: Arnar Þór Sæþórsson, Kristján Ólafur Jóhannesson, Ragnar Hafliðason,
Ragnheiður Morgan Sigurðardóttir, Sara Sigurðardóttir og Sigurður G. Valgeirsson.

Skoðanir sem koma fram í greinum í þessu riti eru skoðanir höfunda(r) og þurfa ekki að endurspegla skoðun Fjármálaeftirlitsins.
Ljósmynd á bls. 5: Shutterstock; Jökulsárlón. Ljósmynd á bls. 11: Shutterstock; Kirkjufell.