



Miklar breytingar á regluverki banka

Þegar rætt er um fjármálakreppuna 2008 heyrir oft að lítið hafi breyst á fjármálamörkuðum. Í dag halda Samtök fjármálafyrirtækja ráðstefnu undir yfirskriftinni: Hvað hefur breyst? Þar verður farið yfir nýja skýrslu sem rekur breytingar á umgjörð fjármálakerfisins.

Hafliði Helgason
hafliði@frettabladid.is



Skýrsluhöfundar eru hagfræðingarnir Ásgeir Jónsson, Ingvi Örn Kristinsson og Jónas Fr. Jónsson, lögfræðingur og fyrrverandi forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Umræðan um að lítið hafi breyst er þeim kunn, en þeir segja mikið hafa breyst. „Í skýrslunni erum við einungis að rekja hluta af þeim breytingum sem hafa orðið á löggjöf um fjármálamarkaði,“ segir Jónas. Hann leggur áherslu á að þessar breytingar séu alþjóðlegar og ekki bundnar við Ísland. „Í raun og veru hefur allt

regluverk verið tekið í gegn á mjög mikilvægum sviðum.“

Mikil breyting

Ásgeir bætir því við að þegar nýir bankar hafi verið stofnaðir hafi orðið mikil breyting. „Þetta eru í raun allt aðrar stofnanir og uppbygging efnahagsreikningsins er gjörólík því sem var í gömlu bönkunum.“

Ingvi bendir á fleiri þætti fyrir utan styrkingu eiginfjár og umgjörðar fyrirtækjanna. „Annar þáttur sem er í farvatninu hér, en er búið að klára í Evrópusambandinu, er neyðarkerfið.“ Hann nefnir tilskipun um innistæðutryggingakerfið og reglur um skilameðferð fjármála-

fyrirtækja. „Þessum breytingum er ætlað að styrkja stöðu innistæðueigenda og skilameðferðarkerfinu er ætlað að koma í veg fyrir að kostnaður af skilameðferð eða endurreisn lendi á ríkinu eða opinberum sjóðum.“

Ingvi segir að þessar reglur geti leitt til herra álags á skuldabréfaútgáfu banka. „Það veltur á samspili þessara þátta. Hvernig þessar nýju reglur leiða til þess að fjármálafyrirtækin verði öruggari og þar með áhættuminni.“

Ekki frábrugðnir

Síðustu árin hefur hérlend umræða beinst að sérstöðu íslensku banka og séríslenskum ástæðum falls

þeirra. Ásgeir bendir á að íslensku bankarnir hafi skorið sig úr að því leyti að þeir höfðu ekki lánveitanda til þrautavara. Umfang þeirra í samhengi hagkerfisins leiddi til þess að ekki var hægt að dæla inn í þá lausafé. „Annars voru þeir með sama fjármögnunarlikan og evrópskir bankar.“

Jónas bendir á að kreppan hafi verið alþjóðleg og sameiginleg sé bæði áhættusækni og að áhætta hafi verið metin vitlaust. „Þetta er það sem menn eru að reyna að ná utan um með breyttum reglum og umgjörð. Svo má segja að í einstökum löndum hafi orðið mismunandi birtingarmyndir svo sem út á hvað var verið að lána, hvers konar trygg-

ingar voru undirliggjandi. Grunnurinn sjálfur var mjög svipaður.“

Evrópa sækir í neyðarlögin

Fjármálakreppan skall á íslensku hagkerfi með fullum þunga sem neyddi okkur til að taka afgerandi ákvarðanir m.a. með setningu neyðarlaga. Þeir benda á að mörgu af því sem komið hafi fram sem endurbætur í tillögum Evrópusambandsins svipi til þess sem sett var í neyðarlögin. Áhersla sé á að ef illa fari í fjármálakerfinu, þá hafi það minni áhrif á stöðugleika í hagkerfinu.

„Slitatilskipunin er eitt af því sem á eftir að ljúka innleiðingu á hér og einnig á eftir að ljúka breytingu

Helstu reglu- og lagabreytingar sem varða fjármálakerfið

1. Eigið fé
Gerðar eru kröfur um aukid eigið fé fjármálafyrirtækja, auk þess sem strangari kröfur eru gerðar til gæða eiginfjár. Þá er eftirlitsaðilum veitt heimild til þess að mæla fyrir um aukningu/minnkun eiginfjár eftir stöðu hagsveiflunnar, fjármálastöðugleika eða kerfislegu mikilvægi einstakra fyrirtækja. Jafnframt hafa verið settar reglur um vogunarhlutfall til að takmarka umfang skuldsetningar. Með Solvency II regluverkinu verða gerðar auknar kröfur til fjárhagslegs styrks váttryggingafélaga.

2. Laust fé
Settar hafa verið alþjóðlegar reglur og viðmið um lausafjárstöðu og hlutfall stöðugrar fjármögnunar.

3. Áhættustýring
Auknar kröfur eru gerðar til áhættustýringar og aðkomu stjórnar að henni. Þá hafa verið settar reglur til þess að draga úr áhættu svo sem varðandi viðskipti með eigin hlutabréf, takmörkun lána með veði í eigin hlutabréfum, sönnunarkröfur um stórar áhættuskuldbindingar, takmarkanir kaupakgreiðslna og reglur um fasteignalán. Þá verða auknar kröfur gerðar til áhættustýringar váttryggingafélaga með innleiðingu á Solvency II reglum ESB.

4. Stöðugleiki
Aukinn stöðugleiki fjármálakerfisins og lágmarksáhætta skattborgara er markmið reglna um innstæðutryggingar, greiðslufyrirmæli í greiðslukerfum, gerð skuld-

bindingaskrár og ákvæði neyðarlaga um forgang innistæðna og inngrip eftirlitsaðila í stjórn fjármálafyrirtækja í nauðum. Nánari reglur í anda neyðarlaga fylgja innleiðingu á tilskipun ESB um skilameðferð fjármálafyrirtækja. Þá eru fyrirhugaðar innleiðingar á tilskipunum ESB um lánshæfismatsfyrirtæki og um kröfur til afleiðuviðskipta utan markaða og stofnun fjármálastöðugleikaráðs.

5. Markaðir og viðskiptavinir
Verulegar breytingar hafa orðið á regluverki verðbréfamarkaða. Þannig hafa yfirtökureglur verið skýrðar og kröfur hertar fyrir markaðsaðila og starfsmenn þeirra s.s. kröfur um upplýsingagjöf vegna skortsöluviðskipta, reglur um markaðsmisnotkun og reglur um

fjárfestavernd í Mifid II. Þá hefur neytendavernd og upplýsingagjöf til neytenda verið aukin.

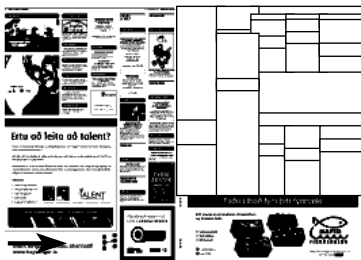
6. Stjórnhættir
Reglur um hæfi og ábyrgð stjórnenda hafa verið hertar sem og viðskipti við venslaða aðila. Auknar kröfur eru nú gerðar til innri endurskoðunar og eftirlitsskyldu stjórnar. Þessu til viðbótar er mælt sérstaklega fyrir um aðkomu stjórnar við mótun áhættustefnu og áhættustýringar. Jafnframt getur sama endurskoðunarstofan aðeins endurskodað fjármálafyrirtæki í fimm ár samfleytt.

7. Auknar heimildir eftirlitsaðila – hert viðurlög
Eftirlitsaðilar hafa fengið auknar heimildir og margar hverjar

matskenndar. Þá hefur viðurlögum verið fjölgað og fjárhæðarrámmi stjórnvaldssekta aukinn.

8. Sérstök skattheimta á fjármálafyrirtæki
Á evrópskum vettvangi hefur verið mikil umræða og margháttáðar hugmyndir um hvernig skattleggja eigi fjármálafyrirtæki til að mæta þeirri áhættu sem fjármálakerfið getur bakað skattgreiðendum. Niðurstaðan varð að leggja á gjald sem rennur í skilaskjóð sem er hluti af tilskipuninni um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja. Gjaldið er lagt á skuldir fjármálafyrirtækja að frádregnu eigin fé og innansamstæðuskuldum. Það er í raun mjög hliðstætt hinum sérstaka skatti á fjármálafyrirtæki hér á landi.





Ásgeir Jónsson, Jónas Fr. Jónsson og Yngvi Örn Kristinsson hafa skrifað ítarlega skýrslu um reglubreytingar fjármálakerfisins sem kynnt verður á fundi Samtaka fjármálafyrirtækja í dag.

FRÉTTABLAÐIÐ/ERNIR

á eiginfjárreglum," segir Jónas. Ríkisstjórnin hefur nú afturkallað yfirlýsingu um að allar innistæður séu tryggðar. Þeir benda á að um yfirlýsingu hafi verið að ræða sem í sjálfu sér hafi ekki lagalegt gildi. Eftir standi samt að innistæður séu forgangskröfur.

„Í þessari skilatilskipun sem við erum að innleiða þar er verið að gera ýmislegt sem mönnum brá í brún við úti í Evrópu þegar við gerðum það í neyðarlögunum 2008. Þar má nefna innlán einstaklinga, lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem munu njóta forgangs.“

Samkvæmt þessu hefur Evrópa valið íslensku leiðina til að tryggja hagsmuni einstaklinga og minni fyrirtækja. Ásgeir bendir á að Bandaríkjamenn hafi haft slíka lög-

gjöf og regluverk til að grípa inn í bankastofnanir. Ingvi bætir við að einnig sé að finna ákvæði í Bandaríkjunum sem setji innlenda innistæðueigendur fram fyrir. „Sem þýðir að ef þeir hefðu lent í Icesave-málinu þá hefðu þeir aldrei borgað neitt til Breta og Hollendinga.“

Eignir stóðu undir innistæðum
Forgangur innistæðna gekk jafnt yfir alla í þrotabúum bankanna, en yfirlýsingin um ábyrgð ríkisins á innistæðum náði aðeins yfir íslenskar innistæður. Forgangurinn hefur tryggt að innistæðueigendur í Hollandi og Bretlandi hafa fengið allt sitt til baka þar sem eignir búsin stóðu undir kröfunum.

Í skýrslunni er farið yfir orsakir og aðdraganda fjármálakreppunnar 2008 og viðbrögð við henni. Skýrsluhöfundar skoða einnig þær séríslensku reglur sem gripið var til, meðal annars sérstaka skattlagningu fjármálafyrirtækja. Segja má að sú sérstaka staða og óvissa ríkissjóðs vegna stóðu fjármálakerfisins hafi réttlætt aukalega skattheimtu á slitabú og fjármálafyrirtæki.

Ríkið fengið sitt

Skýrsluhöfundar benda á að ríkissjóður hafi fengið til baka það tjón sem hann varð fyrir við fall fjármálafyrirtækja og gott betur. Því megi efast um slíka skattlagningu til lengri tíma. „Það er í raun þversagnakennt að refsna núverandi bönkum með skattlagningu fyrir syndir þeirra gömlu,“ segir Ásgeir. Hann bætir því við að bankastarfsemi sé ekkert öðruvísi en önnur starfsemi að því leyti að álögur hljóti á endanum að koma fram í verðlagningu vöru og þjónustu. „Slitabúin og kröfuhafar gömlu bankanna eru búin að greiða hundruð milljarða til ríkissjóðs. Ríkissjóður er kominn með allan útlagðan kostnað til baka og gott betur og þá má velta fyrir sér til hvers þessi skattlagning sé.“

Ingvi bendir á að í því ljósi sé nauðsynlegt að gera það upp við sig hvort slík skattlagning eigi að vera varanleg. „Ef hún á að vera varanleg þá mun það þýða að kerfið verður dýrara sem því nemur fyrir fyrirtæki og heimili.“ Þeir segja að um mjög háar fjárhæðir sé að ræða. „Það kemur fram í skýrslunni að þetta voru um fimmtán milljarðar í fyrra og þá erum við ekki að telja með að fjármálafyrirtækin eru að borga mjög hátt gjald til Fjármálaeftirlitsins og Umboðsmanns skuldara, auk þess sem fjármálakerfið greiðir háar fjárhæðir eða milli þrjú og fjóra milljarða í innistæðutryggingasjóð á ári.“

Þeir benda á að vaxtamunur, sem er álagning fjármálafyrirtækja, sé um 80 milljarðar á ári, þannig að fimmtán milljarðar af þeirri fjárhæð, auk annarra gjalda sé mjög hátt hlutfall. „Ef maður horfir öðruvísi á þetta, þá voru heildarskattgreiðslur

Rætur fjármálakreppunnar samkvæmet Larosiére-nefndinni

Þjóðhagslegar ástæður

Lágt vaxtastig og aðhaldslítil peningamálafestna, sérstaklega í Bandaríkjunum, leiddi til of mikils frambóðs á lánsfé, hnattræns ójafnvægis í viðskiptum með vöru og þjónustu, rangrar verðlagningar áhættu og aukinnar skuldsetningar.

Áhættustýring

Skortur á gegnsæi og yfirsýn fyrirtækja, eftirlitsaðila og reglusmiða leiddi til þess að skugga-bankakerfinu óx fiskur um hrygg í krafti viðskiptalíkans þar sem eignum er safnað og svo sundrað (e. originate to distribute model). Þetta gerði kerfið gríðarlega flókið og aðeins var á fárra valdi að hafa á því skilning.

Lánshæfismatsfyrirtæki

Brugðust við mat á áhættu af flóknum skuldabréfagerningum. Samband lánshæfismatsfyrirtækja við fjármálafyrirtæki einkenndist af meiri háttar hagsmunaárekstrum.

Stjórnarhættir

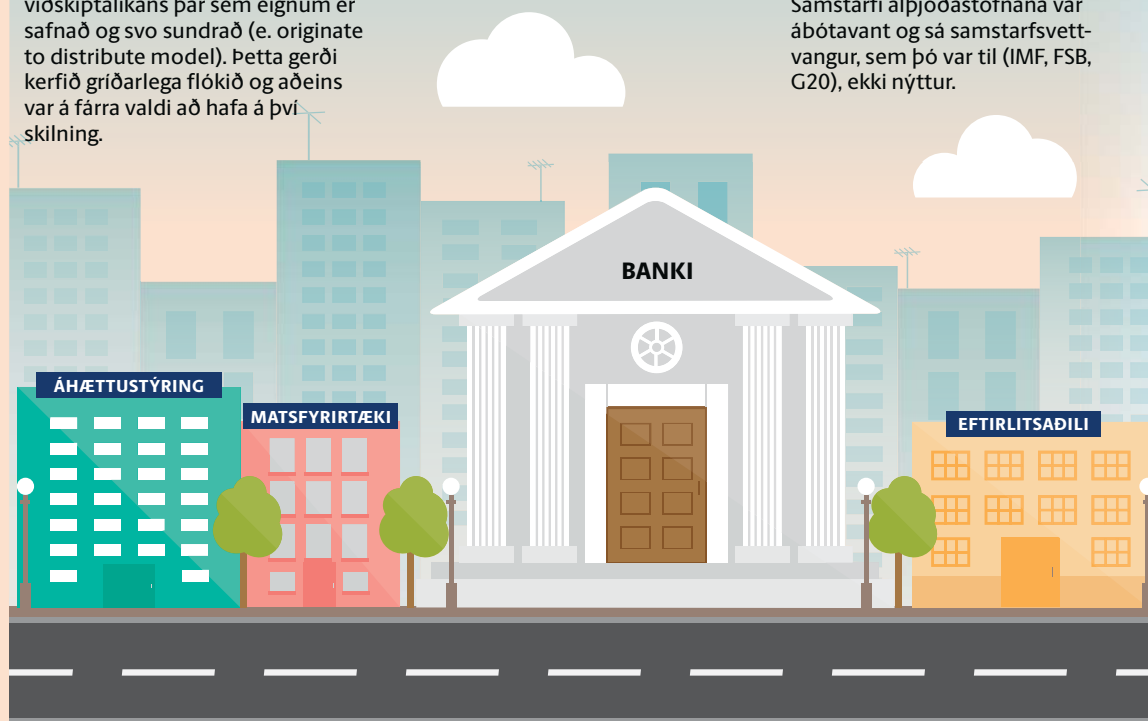
einkenndust af veikri stöðu hluthafa gagnvart framkvæmdastjórn fyrirtækja. Útfærsla á breytilegum starfskjörum skapaði ranga hvata við stjórnun fyrirtækja.

Eftirlitsaðilar og reglusmiðir

Frammistaða þeirra einkenndist af röngum hvötum: Stöðlunarferlið sem kennt er við Basel (e. Basel-process) og áherslan á að færa eignir til bókar á markaðsvirði (e. mark to market) magnaði upp hagvaxtar-sveifluna. Lítið var skeytt um að fylgjast með þjóðhagslegri áhættu og regluverk afleiðumarkaða var ekki nægilega sterkt.

Veikleikar í alþjóðlegu samstarfi

Samstarfi alþjóðastofnana var ábótavant og sá samstarfsvettvangur, sem þó var til (IMF, FSB, G20), ekki nýttur.



Í ársbyrjun 2009 skilaði nefnd á vegum framkvæmdastjórnar ESB skýrslu um fjármálakreppuna. Nefndin er kennd við Jacques de Larosiére, fyrrverandi seðlabankastjóra Frakklands, forstjóra IMF og yfirmanns Evrópska endurreisnar- og þróunarbankans. Sjá nánar: The High Level Group on Financial Supervision in the EU, http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_Larosiere_report_en.pdf.

bankanna um 38 milljarðar sem eru um sex prósent af skatttekjum ríkisins í heild.“ Greinin er með um 2,4% af mannaflanum en greiðir um sex prósent af heildinni. „Fjármálafyrirtækin eru því að borga mjög hátt hlutfall skatta fyrirtækja í landinu.“

Skattar og samkeppnishæfni

Nú kynni einhver að spyra hvort ekki sé bara ágætt að fjármálafyrirtækin greiði mikið til samfélagsins. „Áhyggjuþátturinn í því er bankaskatturinn sem lagður var á til að standa undir greiðslum vegna höfuðstólsleiðréttingar húsnæðislána, því hann er svo hár. Hann er 0,376% af öllum skuldum. Hann hækkar fjármagnskostnað banka í samkeppni við til dæmis lífeyrisjóði um 38 punkta sem er mjög stór hluti af álaginu ofan á markaðs-vextina.“

Ingvi segir að þegar skatturinn var lagður á 2013 hafi bankarnir ákveðið að bita á jaxlinn og lífa þessi þrjú

ár af án þess að velta þessu út í verðlagninguna. „Ef þetta á hins vegar að vera varanlegt, eins og kemur fram í ríkisfjármálaáætlun til næstu fimm ára, þá er óhjákvæmilegt að bankarnir setji þetta út í verðlagningu sína og eru þá ekki samkeppnisfærir við lífeyrisjóði og aðra á húsnæðislánamarkaði.“

Erlendir hirða bestu bitana

Þeir benda á að þetta muni gilda um fleiri útlán, erlendir bankar séu nú þegar með um 30% af lánamarkaðnum til stærri fyrirtækja. „Ef íslenskir bankar búa við 38 punkta aukaskatt, þá munu erlendir bankar hirða helstu fyrirtækin í útlánnum og verðmæt störf flytjast úr landi,“ segir Ingvi og bætir því við að fram-tíðarsýnin yrði þá að bankarnir yrðu sparísjóðir sem tækju við innlánnum og veittu neyslulán og sinntu greiðslumiðlun. Menn hljóti að spyra sig hvort það sé skynsamlegt út frá efnahagsöryggi og hagsæld.

Við þetta bætist að ríkið er stór eigandi að bankakerfinu og þar með samsvarandi áhættu af því. Skortur á samkeppnishæfni þess myndi ýrva þann eignarhlut til lengri tíma.

Klassísk fasteignabóla

Mat þeirra er að samhliða opnun hagkerfisins þurfi að hugsa framtíðarskipan fjármálakerfisins með tilliti til heildarhagsældar og samkeppnishæfni. Nokkur umræða varð um að hverfa þyrfti frá því módeli að viðskiptabankar og fjárfestingarbankar væru í einni sæng. Þeir segja þessa umræðu hvergi ofarlega á baugi nú. „Niðurstaða rannsóknar er sú að það er ekkert eitt rekstrarmódel banka sem kemur betur út en annað í fjármálakreppunni 2008,“ segir Yngvi. Þeir benda á að þegar grannt er skoðað hafi kreppan 2008 verið klassísk útlána-drifin fasteignabóla sem sprakk, enda þótt birtingarmyndirnar hafi verið mismunandi.