



Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 9. mars 2020

Efni: Athugasemdir við frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 161/2002 (varnarlína um fjárfestingarbankastarfsemi)

Við er til birtingar frumvarps til laga um varnarlínu um fjárfestingarbankastarfsemi, sem birt var í Samráðsgátt stjórnvalda 26. febrúar sl. (mál nr. 53/2020). Meðfylgjandi eru athugasemdir Arion banka hf. við frumvarpið eins og það stendur í dag, en vakin er athygli á því að bankinn skilaði jafnframt athugasemdum við fyrra frumvarp sem birt var á samráðsgátt 4. júlí 2019 (mál nr. 174/2019), en þær athugasemdir eru dags. 22. ágúst 2019.

1. Almenn um lagasetningu á fjármálamörkuðum

Arion banki er almennt þeirrar skoðunar að stíga þurfi afar varlega til jarðar við séríslenskar breytingar á lagaumhverfi fjármálafyrirtækja, ekki síst í ljósi sívaxandi krafna og kostnaðar sem fylgja innleiðingu reglugerða og tilskipana Evrópusambandsins á fjármálamarkaði. Af hálfu bankans hefur margsinnis verið bent á þá staðreynd að íslenskir bankar eru agnarsmáir í alþjóðlegum samanburði og „verulega háðir bæði stærðar og breiddarhagræði til þess að geta starfað með hagkvæmum hætti.“ Af þessum sökum verður „að hugsa það mjög nákvæmlega ef ákveðið er að skerða starfssvið eða takmarka þjónustuframboð þeirra með einhverjum hætti þar sem mun minnka rekstrarhagkvæmni þeirra verulega,“ líkt og rakið er í álitsgerð Ásgeirs Jónssonar sem birt var sem viðauki við Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið.

Það er ágreiningslaust að fá, ef einhver, svið íslensk atvinnulífs sæta jafnmiklu opinberu eftirliti og fjármálamarkaðir og áhrif evrópskrar samvinnu og samræmingar eru hvergi meiri. Þannig má benda á að lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og síðari breytingar á þeim byggja að langmestu leyti á evrópskum reglum. Sama máli gegnir um verðbréfasjóni og váttryggingarfélag. Gríðarlegur fjöldi reglugerða og tilskipana hefur verið innleiddur í íslenskan rétt frá fjármálakrísunni 2008 og ekki sér fyrir endann á innleiðingu samevrópskra reglna hér á landi. Nægir hér að benda á að samkvæmt innleiðingaráætlun fjármálaráðuneytisins frá 15. janúar 2020 er innleiðing 22 EES-gerða á sviði fjármálamarkaða (sem þegar eru komnar inn í EES-samninginn) í forgangi og reiknað er með því að innleiðing þeirra muni standa yfir allt árið 2020 og fram á fyrsta árfjórðung ársins 2021. Þá eru ótaldar 24 EES-gerðir sem hafa hlotið lægri forgang, en miðað við þann tíma sem innleiðing EES-gerða á sviðinu hefur hingað til tekið er ekki óvarlegt að álykta að innleiðingu þeirra verði lokið í kringum 2024. Á sama tíma hefur það aukist til muna að reglugerðir og tilskipanir séu útfærðar nánar með afleiddum reglugerðum, tæknistöðlum (RTS stöðlum og ITS stöðlum) og viðmiðunarreglum Evrópska bankaeftirlitsins.

Það gleymist of oft að lagabreytingar og innleiðing reglugerða, tæknistaðla og annarra afleiddra reglna á sviði fjármálamarkaða kalla ekki aðeins á viðbrögð og vinnu hjá ráðuneyti, Alþingi og Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands („Fjármálaeftirlitið“), heldur fyrst og fremst hjá hinum eftirlitsskyldu aðilum sem ber að fylgja reglunum og aðlaga starfsemi sína að þeim. Í nær öllum tilvikum kalla slíkar breytingar á fjárfestingarkostnað innan bankanna s.s. vegna greiningar áhrifa



lagasetningar, uppfærslu kerfa og þjálfun starfsmanna. Í mörgum tilvikum kalla slíkar breytingar jafnframt á aukinn rekstrarkostnað til frambúðar s.s. vegna innleiðingar nýrra hugbúnaðarlausna, tíðari skýrsluskila til eftirlitsaðila og aukinnar söfnunar og skráningar upplýsinga. Aukin útgjöld við innleiðingu, hvort sem er við fjárfestingu eða rekstur til frambúðar, koma harðar niður á íslenskum bönkum en flestum bönkum innan EES-svæðisins vegna smæðar þeirra.

Af þessum sökum er það sérstaklega mikilvægt að við setningu séríslenskra reglna um starfsemi fjármálafyrirtækja fari fram ítarleg greining á nauðsyn lagasetningar og afleiðingum hennar, ekki bara á rekstrarumhverfi fjármálafyrirtækja heldur einnig á íslenskt atvinnulíf almennt.

2. Um þörf á lagasetningu vegna fjárfestingarbankastarfsemi

Arion banki telur frumvarp um varnarlínu um fjárfestingarbankastarfsemi bæði ótímabært og óþarft. Eðlilegra hefði verið að byrja á því að taka til skoðunar einhverja fjölmargra tillagna *Hvítbókar um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið* um bætt rekstrarumhverfi og minni reglubyrði fjármálafyrirtækja í stað þess einblína á afmarkaða tillögu sem felur í sér aukna reglubyrði og kostnað. Á það er sérstaklega bent að viðlíka skerðingar á starfsemi fjármálastofnana tíðkast ekki annars staðar á Norðurlöndunum, en samkvæmt Hvítbókinni hafa aðeins Belgar, Frakkar og Þjóðverjar gert alhliða bönkum að aðskilja eigin viðskipti í sérstakt félag, innan samstæðu, ef umfang þeirra nær tilteknu marki. Í Bretlandi eru mörkin dregin milli heimamiðaðrar starfsemi og alþjóðastarfsemi breskra banka, en skipulagsbreytingarnar gilda um banka sem eru með eignir umfram 25 milljarða punda.

Í skýrslu nefndar Fjármála- og efnahagsráðuneytisins, *Skipulag bankakerfis (2018)* sem tillögur í Hvítbók eru byggðar á, er að finna athyglisverða samantekt Fjármálaeftirlitsins á eiginfjárbörf vegna fjárfestingarbankastarfsemi. Þar kemur meðal annars fram að heildarvirði hlutabréfa í veltubók hjá kerfislega mikilvægum bönkum sé hlutfallslega lágt í samanburði við „alla kerfislega mikilvæga banka á Norðurlöndum og í Evrópu.“ Ástæður þessa lága hlutfalls er að mati Fjármálaeftirlitsins fyrst og fremst að rekja til þess að „eiginfjárbindingar vegna sambærilegrar stöðutöku í hlutabréfum í veltubók eru hærri hérlandis en gengur og gerist erlendis“ auk þess sem lagalegar takmarkanir séu á stöðutökum fjármálafyrirtækja í fyrirtækjum í óskyldum rekstri og að „fá félög eru á markaði, veltan er lítil og afleiðumarkaður vanþróaður.“ Að því er varðar heildarvirði skuldabréfa í veltubók hjá kerfislega mikilvægum bönkum segir í sömu samantekt að það hafi farið minnkandi, einkum sökum aukinnar eiginfjárbindingar vegna stöðutöku skuldabréfa og óhagstæðra markaðsaðstæðna. Þá segir í sömu samantekt að óbeinar stöðutökur í verðbréfum hafi verið takmarkaðar með því að setja lán til eignarhaldsfélaga sem ekki hafa sjálfstætt sjóðsflæði í 150% áhættuvog.

Ítrekað er að ekkert hinna Norðurlandanna hefur sett lög um aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi eða reglur sem miða að kerfisbreytingum á starfsumhverfi fjármálafyrirtækja, þrátt fyrir að fjárfestingarbankastarfsemi sé þar mun meiri en hér á landi. Í skýrslunni *Skipulag bankakerfis (2018)* er að finna viðtal við Sir John Vickers, sem þær breytingar sem gerðar voru á fjárfestingarbankastarfsemi breskra banka eru gjarna kenndar við. Þar segir m.a.:

„Aðspurður um íslenskt bankakerfi sagði Vickers að út frá þeim upplýsingum sem fram koma í fjármálastöðugleikaskýrslu Seðlabankans um stöðu og stærð íslenska bankakerfisins ætti hann erfitt með að sjá þörf á jafn róttækum skipulagsbreytingum hér á landi. Slíkar skipulagsbreytingar fælu í sér kostnað og ávallt þyrfti að vega og meta ávinning á móti kostnaði áður en breytingar í þá veru væru teknar upp. Þá þyrfti að hafa í huga að einnig væri áhætta fólgin í hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi. Vickers fannst mikið til koma hversu sterkt eigið fé íslensku bankanna væri. Hann taldi að fremur en að ráðast í viðamiklar skipulagsbreytingar á kerfinu væri ástæða til að skoða það hvort mætti festa í sessi háar eiginfjárkröfur á bankana.“

Í eldri skýrslu um sama efni, *Kostir og gallar við aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi (2017)* eru umfangsmiklar breytingar á eftirliti og regluverki hér á landi raktar í ítarlegu máli. Breytingunum var mörgum hverjum beinlínis ætlað að takmarka áhættu vegna fjárfestingarbankastarfsemi gömlu viðskiptabankanna þriggja. Breytingarnar lúta m.a. að sérstökum eiginfjárkröfum (Stoð II) á fjárfestingarbankastarfsemi fjármálafyrirtækja sem taka mið af þeim eignum sem fjárfest er í og umsvifum fjármálafyrirtækis í fjárfestingarbankastarfsemi sem bætast við



grunnkröfu um eiginfjárgrunn (Stoð I). Lánveitingar til eignarhaldsfélaga eru nú flokkaðar sem óbeinar stöðutökur og farið fram á aukna eiginfjárbindingu vegna þeirra. Þá hafa lánveitingar til tengdra aðila verið takmarkaðar verulega, auknar kröfur gerðar til stjórna fjármálafyrirtækja, sjálfstæði áhættustýringar styrkt o.s.frv. Öll umgjörð varúðareftirlits hefur auk þess gjörbreytst frá árinu 2008.

Þá eru ótaldar þær breytingar sem felast í endanlegri innleiðingu BRRD í íslenskan rétt, sbr. frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, en umræddum breytingum er ætlað að draga úr áhættu almennings og ríkissjóðs af falli fjármálafyrirtækja, tryggja vernd innstæðna og koma í veg fyrir að fjármálafyrirtæki geti orðið of stór til þess að falla (e. too big to fail). Er þetta að miklu leyti sömu atriði og lögákveðnum takmörkunum á fjárfestingarbankastarfsemi fjármálafyrirtækja er ætlað tryggja.

Ekki verður hjá öðru komist en að lýsa yfir þungum áhyggjum vegna mats fjármála- og efnahagsráðuneytisins á áhrifum frumvarpsins, verði það að lögum. Í 6. kafla greinargerðar sem fylgir frumvarpinu kemur fram að takmökun á fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabankanna kunni að „draga úr stærðarhagkvæmni og þjónustuframboði viðskiptabanka og sparisjóða og möguleikum á áhættudreifingu með fjölbreyttari tekjustofnun“ auk þess sem slíkar takmarkanir geti orðið til þess „að starfsemi færist til aðila sem sæta ekki jafn ríku eftirliti og þannig minnkað yfirsýn.“ Þá segir jafnframt að samþykkt frumvarpsins „geti aukið eftirlitsbyrði viðskiptabanka og sparisjóða.“ Þannig virðist fjármála- og efnahagsráðuneytið reiðubúið til að draga úr stærðarhagkvæmi og þjónustuframboði banka, takmarka eftirlit með fjárfestingarbankastarfsemi og auka eftirlitsbyrði gegn því að óljós markmið um takmörkun áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs nái fram að ganga. Sem fyrr segir hefur takmörkun áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs verið meginsteff þeirra umfangsmiklu breytinga sem gerðar hafa verið á lagaumhverfi evrópskra banka frá árinu 2008 og langflest Evrópuríki álitid umræddar ráðstafanir fullnægjandi. Við þetta bætist sú staðreynd að eiginfjárbindingar vegna stöðutöku í hlutabréfum í veltubók eru hærri hérlandis en annars staðar.

Af framangreindu má ljóst vera að það frumvarp sem nú liggur frammi dregur ekki aðeins úr stærðarhagkvæmni og þjónustuframboði banka og eykur eftirlitsbyrði þeirra, heldur er það ekki tilkomið vegna raunverulegrar þarfar á lagasetningu um aðskilnað fjárfestingarbankastarfsemi og á sér engin fordæmi víðast hvar í Evrópu, þar sem umfang fjárfestingarbankastarfsemi er mun meira en hér á landi. Sætir í raun furðu að vinna við frumvarpið sé jafnlangt á veg komin og raun ber vitni. Arion banki leggur því til að vinnu við frumvarpið verði slegið á frest, að minnsta kosti þangað til áhrif innleiðingar BRRD eru að fullu fram komin og framkvæmd hefur verið ítarleg greining á nauðsyn frumvarpsins og mögulegum afleiðingum þess á fjármálafyrirtæki og atvinnulífið almennt.

3. Athugasemdir við einstök ákvæði

Verði vinnu við frumvarpið allt að einu haldið áfram gerir Arion banki eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins.

3.1 Afmörkun eigna sem stöðutaka tekur til

Arion banki telur takmarkanir á stöðutökum alltof víðtækar í fyrirliggjandi frumvarpi. Þannig er stöðutaka í eignarhlutum í fyrirtækjum og afleiðum lagðar að jöfnu við stöðutökum í fyrirtækjabréfum, sem í flestum tilvikum eru tryggð eins og lán hér á landi. Þá er ekki tekið mið af veltu þeirra bréfa sem staða er tekin í, né gæðum skuldabréfanna (nema að því sem nemur eiginfjárbindingu). Af þeim sökum er lagt til að stöðutökur verði aðeins takmarkaðar að því er varðar eignarhluti í fyrirtækjum, að minnsta kosti fyrst um sinn. Ítrekað er að stíga verður varlega til jarðar við setningu séríslenskra reglna sem leggja auknar byrðar og kostnað á fjármálafyrirtæki og skarast að verulegu leyti við reglur og framkvæmd Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárbindingu og ákvæði fyrirhugaðra laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja.

3.2 Skilgreina ber óbeina stöðutöku í lögum



Óbein stöðutaka er mikilvægt hugtak í frumvarpsdrögunum og skilgreining á hugtakinu getur haft veruleg áhrif á það hversu miklar breytingar frumvarpið mun hafa á starfsemi fjármálafyrirtækja (og eftir atvikum atvinnulífið), verði það að lögum. Það er að mati Arion banka ótækt að láta liggja á milli hluta að skilgreina slíkt hugtak í lögnum. Er því lagt til að hugtakið verði jákvætt skilgreint í lagatextanum. Tilraun er gerð til skilgreiningar á hugtökunum „bein staða“ og „óbein staða“ í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins. Leggja ætti til grundvallar að bein staða vísi til eignarhalds en óbein staða til þeirrar aðstöðu að áhætta fjármálafyrirtækis af óhagstæðum breytingum á virði eignarhluta sé sambærileg því að fjármálafyrirtækið ætti eignarhlutann sjálf.

3.3 Rýmkun gildissviðs

Arion banki ítrekar þá skoðun sína að lögin ættu að ná til allra lánastofnana, en ekki bara kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja. Ljóst er að öll fjármálafyrirtæki sem hafa með höndum bæði viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi á Íslandi eru smá í sniðum í alþjóðlegum samanburði. Ef sú pólitíska ákvörðun hefur verið tekin að reisa séríslenskar skorður við fjárfestingarbankastarfsemi lánastofnana á hún að gilda jafnt um öll fjármálafyrirtæki sem hafa með höndum viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi hér á landi. Engin rök hníga til þess að taka kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki út fyrir sviga í þessu samhengi. Að öðru leyti er vísað til fyrri umfjöllunar sem fram kemur í athugasemdum bankans við drög að frumvarpinu í samráðsgátt, dags. 22. ágúst 2019.

Virðingarfyllt,

Benedikt Gíslason, bankastjóri