

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Arnarhvoli við Lindargötu

101 Reykjavík

Reykjavík, 10.mars 2020

Efni: Umsögn um mál nr. 53/2020, Varnarlína milli viðskipta- og fjárfestingabankastarfsemi.

Samtök fjármálafyrirtækja áttu fulltrúa í starfshópi þeim er vann að þessu frumvarpi. Í starfshópnum kom fulltrúi samtakanna þeim sjónarmiðum á framfæri að samtökin teldu lagasetningu sem þessa óþarfa í ljósi þeirra viðamiklu breytinga sem gerðar hafa verið á lögum og regluverki fjármálamarkaða hér á landi á undanförunum árum. Þannig hefur verið innleiddur fjöldi Evrópugerða þar sem farnar eru aðrar leiðir að sömu markmiðum og liggja að baki frumvarpi þessu. Að auki eru hér á landi gerðar ríkari kröfur til eiginfjárbindinga en í nágrannalöndum okkar í þeim tilgangi að minnka áhættu í kerfinu. SFF leggja mjög ríka áherslu á að ekki séu farnar séríslenskar leiðir í lagasetningu tengdum fjármálamörkuðum sem draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja og getu þeirra til að styðja við íslenskt atvinnulíf og heimili. Auk þess sem séríslenskar reglur leiða til rýrnunar á verðmati fyrirtækjanna. Verði þetta frumvarp að lögum er verið að fara séríslenska leið að ofangreindum markmiðum til viðbótar við þá löggjöf sem þegar hefur verið tekin upp frá Evrópu eða er í innleiðingarferli.

Þær áhættuvarnir sem þegar hafa verið innleiddar í íslenska löggjöf eru þannig ríkar og bætir löggjöf sem þessi litlu við öðru en því að auka á reglubyrði og þar með kostnað innan fyrirtækja sem löggjöfin snýr að.

Í þeim fáu ríkjum þar sem sérstök varnarlína hefur verið tekin upp milli viðskipta- og fjárfestingabankastarfsemi hefur henni verið beint að mjög fáum og stórum bönkum sem starfa á alþjóðlegum grundvelli. Íslenskir bankar eru mjög litlir í erlendum samanburði og langt í frá að vera á pari við þá starfsemi sem í þessum ríkjum sérstakar skorður hafa verið settar við. Að auki eru eiginfjárröfur á þessa alþjóðlegu banka töluvert lægri en gerðar eru til íslenskra banka og sparisjóða. Þá er rétt að benda á að hvergi á Norðurlöndunum hefur verið talin þörf á sambærilegri löggjöf og lögð er til með þessu frumvarpi þrátt fyrir að fjárfestingastarfsemi sé þar mun meiri en hér á landi.

Mikil áhersla er lögð á það af hálfu fjármálafyrirtækja, stjórnvalda og eftirlitsaðila að fjármálalegur stöðugleiki sé varinn og innstæður séu öruggar. Til að svo megi vera er unnið eftir viðmiklu regluverki sem reifað er stuttlega hér að neðan.

1. Hærri eiginfjárröfur

Eiginfjárröfur til fjármálafyrirtækja eru mun hærri hér á landi en í nágrannaríkjum. Í skýrslu nefndar Fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá árinu 2018, *Skipulag bankakerfis*, er að finna samantekt Fjármálaeftirlitsins um eiginfjárþörf vegna fjárfestingabankastarfsemi íslenskra banka. Segja má að samantektin fari ágætlega yfir þær 'varnarlínur' sem þegar hafa verið settar upp hér á landi til að draga úr áhættu. Meðal þess sem kemur þar fram er:

- 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 í samantektinni helst rakið 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 „fá félög eru á markaði, veltan er lítil og afleiðumarkaður vanþróaður.“.

- að heildarvirði skuldabréfa hjá kerfislega mikilvægum bönkum hafi farið minnkandi hér á landi, einkum sökum aukinnar eiginfjárbindingar vegna stöðutöku skuldabréfa og óhagstæðra markaðsaðstæðna.
- að óbeinar stöðutökur í verðbréfum hafi verið takmarkaðar með því að að setja lán til eignarhaldsfélaga sem ekki hafa sjálfstætt sjóðsflæði í 150% áhættuvog.

2. Beiting eiginfjárauka og gerbreytt varúðareftirlit

Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins frá árinu 2017, *Kostir og gallar við aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi* eru þær umfangsmiklu breytingar á eftirliti og regluverki sem gerðar hafa verið hér á landi á undanförunum árum raktar með ítarlegum hætti. Breytingar þessar hafa það markmið að takmarka áhættu vegna fjárfestingarbankastarfsemi. Breytingarnar lúta m.a. að:

- sérstökum eiginfjákröfum (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).
- lánveitingum til eignarhaldsfélaga sem eru nú flokkaðar sem óbeinar stöðutökur og farið er fram á aukna eiginfjárbindingu vegna þeirra.
- takmörkun á lánveitingum til tengdra aðila.
- auknum kröfum til stjórna fjármálafyrirtækja auk þess sem sjálfstæði áhættustýringa hefur verið styrkt.

Þegar allt er samandregið hefur öll umgjörð varúðareftirlits gerbreyst frá árinu 2008.

Beiting eiginfjárauka hefur verið ríkuleg hér á landi og má sem dæmi nefna Sveiflujöfnunaraukann sem nýverið var hækkaður í 2% þrátt fyrir lægð í efnahagslífi bæði hérlandis og í heiminum öllum og óvissu framundan vegna farsóttar (Covid-19). Eðli sveiflujöfnunaraukans er að skapa svigrúm á tímum efnahagslæggða og því væri eðlilegra við beitingu hans að hækka hann í uppgangi og lækka á tímum efnahagslæggða og óvissu. Er þetta ágætt dæmi um þá tilhneigingu sem verið hefur hér á landi að ganga lengra en tilefni er til og lengra en gengur og gerist í nágrannaríkjum okkar.

3. Tilskipanir um innstæðutryggingar og skilameðferð lánastofnana og verðbréfasjóða

Í þessum samhengi er einnig mikilvægt að draga fram að verndun innstæða í nýju regluverki ESB hvílir nú á tveimur stoðum. Annars vegar nýrri tilskipun um innstæðutryggingar og hins vegar nýrri tilskipun um skilameðferð lánastofnana og verðbréfasjóða. Verkaskiptingin milli þessara tilskipana er að þeirri seinni er ætlað að bregðast við falli kerfislega mikilvægra lánastofnana og verðbréfafyrirtækja en þeirri fyrri ætlað að mæta falli minni fjármálafyrirtækja, þ.e. fyrirtækja sem ekki er talin þörf á að taka til skilameðferðar. Í framkvæmd kann það verða svo, að almennt verði innlánsstofnanir teknar til skilameðferðar

vegna hættu á fjármálaóstöðugleika ef óvissa skapast um aðgang að innstæðum¹. Báðar þessar tilskipanir að hafa verið innleiddar hluta², fyrir Alþingi liggur nú frumvarp þar sem meginhluti þess sem eftir stendur af tilskipuninni um skilameðferð yrði í lög leiddur. Með því frumvarpi eru einnig mikilsverðustu ákvæði tilskipunarinnar um innstæðutryggingar sem eftir standa innleidd³. Með innleiðingu tilskipunarinnar um skilameðferð fær skilavalld, nýtt stjórnvald, heimild til þess að færa niður ótryggðar skuldir lánasstofnana (aðrar en tryggð innlán) og verðbréfafyrirtækja til að endurreisa eiginfjárstöðu þeirra þannig að þau uppfylli kröfur laga og reglna. Þetta stjórnþæki, eftirgjöf skulda, verður framvegis, verði frumvarpið að lögum, megin trygging þess að innstæðueigendur hafi aðgang að tryggðum innstæðum. Til að tryggja að nægar óveðtryggðar skuldir séu til staðar fær skilavaldið heimild til að setja hverju fyrirtæki kröfu um lágmark eigin fjár og eftirgefanlegra skuldbindinga. Við þá ákvörðun ber skilavaldinu m.a. að leggja mat á þá áhættu sem fylgir rekstri hvers fyrirtækis fyrir sig. Þar á meðal er væntanlega áhætta fyrirtækja sem eru með hlutabréf í efnahag sínum. Hér er því enn annað dæmi þess að hið nýja regluverk tekur tillit til þeirra sérstöku áhættu sem hlutabréfeign fylgir.

Um efnisatriði frumvarpsins

Í frumvarpsdrögunum er byggt á þeirri aðferðafræði að miða hámarkið við samanlagða eiginfjárbörf vegna þeirrar stöðutöku sem frumvarpið tekur til sem hlutfall af eiginfjárgrunni viðkomandi viðskiptabanka eða sparisjóðs. Viðmið þau sem lögð eru til grundvallar eru þannig þekkt þar sem Fjármálaeftirlit S.Í. styðst við þau í könnunar- og matsferli á eiginfjárbörf banka og sparisjóða (SREP). Engu að síður telja SFF æskilegt að áður en málið verði lagt fram til afgreiðslu liggi drög að reglugerð um framkvæmd frumvarpsins fyrir. Þannig liggi fyrir öll nánari útfærsla áður en frumvarpið verður lagt fram s.s. skilgreining á óbeinum stöðutökum sem 4.mgr. frumvarpsins kveður á um að skuli afmarka nánar í reglum Seðlabanka Íslands. Á grundvelli reglna um framkvæmd verður jafnframt hægt að leggja betra mat á áhrif frumvarpsins á starfandi fjármálafyrirtæki.

Miklar breytingar á fjármálamörkuðum og óvissa í efnahagslífi

Íslensk fjármálafyrirtæki eru virkir þátttakendur í áhættuvörnum hér á landi og leggja mikla áherslu á að hafa þær sem öflugastar í starfsemi fyrirtækjanna. Liður í því er að slíkar varnir séu skilvirkar og þjóni skýrum markmiðum en íþyngi ekki að óþörfu. Þeirri aðferðafræði sem hér hefur verið beitt undanfarin ár er ætlað að halda aftur af fjárfestingabankastarfsemi innan viðskiptabanka m.a. með ríkulegum eiginfjárkröfum. Þannig eru markmið þessa frumvarps byggðar inn í núverandi áhættuvarnir. Megin viðbótin er því aukin reglubyrði og skýrslugjöf vegna eftirlits því núverandi aðferðafræði að baki eiginfjárkröfum dregur nú þegar úr fýslileika þess að að ná þeim hlutföllum sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Miklar breytingar eru að eiga sér stað á fjármálamörkuðum um allan heim með fjölda nýrra fjártæknifyrirtækja og innkomu stórra alþjóðlegra tæknifyrirtækja inn á fjármálamarkaði. Á sama tíma er nú heimsbyggðin að fást við efnahagsleg áhrif farsóttar sem ekki sér enn fyrir endann á. Við slíkar aðstæður þarf að huga að hagkvæmni og samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja og gæta þess að starfsumhverfi þeirra sé sem líkast starfsumhverfi erlendra fjármálafyrirtækja svo þau geti áfram

¹ Fallandi innlánsstofnanir hér á landi hafa ávallt verið beittar skilaúrræðum ýmist yfirteknar af öðrum innlánsstofnunum eða innlán færð frá þeim til starfandi innlánsstofnana.

² Ákvæði tilskipunar um innstæðutryggingar um hvaða innstæður njóta tryggingar og um iðgjald til innstæðutryggingarsjóðs hafa verið innleidd.

³ Svo sem ákvæði um hámark innstæðutryggingar eins aðila hjá hverri innlánsstofnun, 100 þús. evrur og ákvæði um lágmarksstærð innstæðutryggingasjóðs, 0,8% af tryggðum innstæðum.

verið öflugur bakhjarl íslenskra heimila og fyrirtækja á samkeppnishæfum kjörum. Því leggja samtökin til að þetta frumvarp verði ekki lagt fram nú þar sem það vinnur gegn þeim markmiðum.

Með vinsemd og virðingu,



Katrín Júlíusdóttir,
Framkvæmdastjóri SFF