



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# Skipulag bankakerfis

---

Tillögur nefndar um skipulag  
bankastarfsemi á Íslandi

Janúar 2018

# Efnisyfirlit

Í STUTTU MÁLI .....	4
<b>1 INNGANGUR .....</b>	<b>5</b>
<b>2 SJÓNARMÍÐ VIÐMÆLENDI .....</b>	<b>8</b>
2.1 Skilgreiningar á starfsemi .....	8
2.2 Íslenska bankakerfið .....	8
2.3 Sjónarmið fylgjandi aðskilnaði .....	8
2.4 Sjónarmið gegn aðskilnaði .....	9
2.5 Sjónarmið varðandi hlutfallsleið .....	10
2.6 Sjónarmið varðandi girðingu um innlán .....	10
2.7 Sjónarmið varðandi eignastýringu .....	11
2.8 Sjónarmið varðandi samkeppni .....	11
2.9 Sjónarmið varðandi umboðsvanda .....	11
2.10 Sjónarmið varðandi gagnsæi .....	12
2.11 Sjónarmið varðandi regluverk .....	12
2.12 Sjónarmið varðandi eftirlit .....	12
2.13 Sjónarmið varðandi framtíðarþróun .....	12
<b>3 STAÐAN ERLendis .....</b>	<b>14</b>
3.1 Bandaríkin .....	14
3.2 Evrópusambandið .....	15
3.3 Bretland .....	15
<b>4 ÁHÆTTUR Í BANKASTARFSEMI .....</b>	<b>18</b>
4.1 Almenn um fjármálakreppur .....	18
4.2 Áhætta af einstökum starfsþáttum .....	20
4.2.1 Fjárfestingarbankastarfsemi .....	21
4.2.2 Fjárfestingarstarfsemi fjárfestingarbanka .....	21
4.2.2.1 Eigin viðskipti .....	22
4.2.2.2 Útlán með veði í verðbréfum .....	22
4.2.2.3 Viðskiptavakt .....	25
4.2.2.4 Áhættuvarnir .....	25
4.2.3 Þjónustustarfsemi fjárfestingarbanka .....	26
4.2.4 Viðskiptabankastarfsemi .....	26
4.2.5 Fjármögnun .....	29
4.3 Viðbúnaður og skilameðferð .....	31
<b>5 NIÐURSTÖÐUR .....</b>	<b>32</b>
5.1 Leiðarljós .....	32
5.2 Leið 1 - Byggt á umbótum eftir fjármálahrundið .....	32
5.2.1 Mat nefndar .....	32
5.3 Leið 2 - Aðskilnaður .....	33
5.3.1 Mat nefndar .....	33
5.4 Leið 3 - Hlutfallsleið .....	33
5.4.1 Mat nefndar .....	34

5.5	VIÐBÆTUR	37
5.5.1	Mikilvægar eiginfjárkröfur	37
5.5.2	Ör útlánavöxtur	38
5.5.3	Áhættuvilji skiptir máli	38
5.5.4	Öflugt eftirlit er mikilvægt	39
5.5.5	Gagnsæi	40
5.5.6	Hagsmunaárekstrar	40
5.5.7	Fjártækni	41
5.5.8	Takmörkun hátíðniviðskipta	41
5.5.9	Fjármálamarkaður og samkeppnislög	41
<b>6</b>	<b>SAMANTEKT</b>	<b>42</b>
6.1	Tillaga nefndarinnar	42
6.1.1	Varnarlína um áhættumeiri starfsemi	42
6.2	Aðrar ábendingar	42
6.2.1	Standa vörð um eiginfjárkröfur	42
6.2.2	Hemill á öran útlánavöxt	42
6.2.3	Áhættuvilji skiptir máli	42
6.2.4	Öflugt eftirlit	43
6.2.5	Gagnsæi	43
6.2.6	Fyrirbyggja hagsmunaárekstra	43
6.2.7	Fjártækni	43
6.2.8	Takmörkun hátíðniviðskipta	43
6.2.9	Fjármálamarkaður og samkeppnislög	43
	<b>VIÐMÆLENDUR</b>	<b>44</b>

#### **RAMMAGREINAR**

Viðtal við Sir John Vickers	16
Samantekt FME á eiginfjárförf vegna fjárfestingarbankastarfsemi	23
Samantekt FME til nefndarinnar um lán til erlendra félaga	27

## Í stuttu máli

Starfsumgjörð fjármálamarkaðar hefur verið gjörbylt frá fjármálakreppunni 2008 og breytingar í regluverki og eftirliti hafa tekið á helstu áhættum sem gerðu bankakerfið fallvalt í aðdraganda hennar. Íslensku bankarnir standa styrkum fótum nú um stundir og ekkert sem bendir til að það breytist á allra næstu misserum. Í ljósi sögunnar telur nefndin samt skynsamlegt að dregin verði varnarlína um hvað fjárfestingarbankastarfsemi á grunni beinnar og óbeinnar stöðutöku geti vaxið mikið hjá stærstu bönkunum, þeim sem teljast kerfislega mikilvægir hér á landi.

Mat Fjármálaeftirlitsins á eiginfjárpörf vegna beinnar og óbeinnar stöðutöku stærstu bankanna nam 4,4% af eiginfjárgrunni um mitt ár 2017. Eftirlitið telur þetta mat geta átt eftir að hækka við væntanlegar breytingar á viðmiðum þess. Nefndin leggur til að varnarlína verði dregin við það ef þetta hlutfall nær 10-15% í framtíðinni hjá einhverjum bankanna. Viðkomandi banki hafi þá tvo valkosti, að draga úr þessari starfsemi sinni eða stofna um hana sérstakt félag, sem þó má vera innan sömu samstæðu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þannig verði leitast við að tryggja að þótt banki velji að halda áfram að auka slíka starfsemi verði kerfislega mikilvæg starfsemi bankans varin gegn aukinni áhættu.

Til vara leggur nefndin til að löggjafinn veiti Fjármálaeftirlitinu skýra heimild og skyldu til að grípa til aðgerða telji eftirlitið að fjárfestingarbankastarfsemi tiltekins banka sé orðin það viðamikil að hún skapi áhættu fyrir viðskiptabankann. Þá kallar nefndin eftir því að eftirlitsaðilar skilgreini þá kjarnastarfsemi bankanna sem ávallt verður að vera til staðar til að þjóna almenningi og fyrirtækjum landsins.

Að auki setur nefndin fram ábendingar um nokkra aðra þætti sem fram komu í samtölum við viðmælendur. Lögð er áhersla á mikilvægi traustrar eiginfjárstöðu bankanna til framtíðar og gerð er tillaga um viðbótartæki fyrir eftirlitsaðila til að koma böndum á öran útlánavöxt. Þá er áhersla á mikilvægi þess fyrir eigendur og stjórnendur bankanna að reglulega sé minnt á lærdóma fortíðar. Hnykkt er á grunnþáttum eftirlits, auk áherslu á tíðni eftirlits með stærstu áhættuþáttum og ábending um að huga að neytendamálum sérstaklega. Mikilvægi aukins gagnsæis er tíundað og tillaga gerð um aukið gagnsæi skuldsetningar viðskiptamanna vegna kaupa í skráðum félögum. Nefndin beinir því til stjórnvalda að skoða nánar leiðir til að fyrirbyggja hagsmunarárekstra í alhliða bankastarfsemi, m.a. með það að markmiði að armslengdarsjónarmið séu ávallt viðhöfð í viðskiptum milli starfssviða. Í því sambandi er bent á að ástæða geti verið til að skoða leiðir til að skerpa enn frekar á óhæði sjóðastýringarfyrirtækja sem eru í umsjón banka. Mælt er til þess að regluverkið skapi eðlilegt svigrúm fyrir nýja aðila á sviði fjártækni, án þess að missa sjónar á fjármálastöðugleikanum. Kallað er eftir reglum til að takmarka áhættu af hátíðniviðskiptum og að sérstaklega verði hugað að samkeppni og samkeppnishæfni við heildarendurskoðun löggjafar um fjármálamarkaðinn.

## 1 Inngangur

Skýrsla þessi er afrakstur vinnu sérfræðinefndar sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði í júlí á þessu ári til að rýna skipulag á bankamarkaði hérlandis og koma með tillögur að breytingum ef nefndin teldi þörf á. Í veginesti fékk nefndin skýrslu starfshóps ráðherra um sama efni sem birt var í júní 2017 og geymir heilsteypt yfirlit um fyrirkomulag þessara mála erlendis, þá sérstaklega í Evrópu og Bandaríkjunum.<sup>1)</sup> Sú skýrsla er hér eftir nefnd júnískýrslan. Meginniðurstaða hennar er að þrjár leiðir standi til boða:

**Leið 1:** Byggt verði á umbótum eftir fjármálahrúnið (ekki aðskilnaður)

**Leið 2:** Aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi (bannregla)

**Leið 3:** Fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka sett mörk (hlutfallsleið)

Auk fyrrgreindrar skýrslu hafði nefndin til hliðsjónar áfangaskýrslu sama starfshóps til fjármála- og efnahagsráðherra, sem kom út í árslok 2016.<sup>2)</sup> Í báðum fyrri starfshópum áttu sæti fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.

Í nefndinni sem vann þessa skýrslu áttu sæti þau Frosti Sigurjónsson, Hjördís Dröfn Vilhjálmsdóttir, Sigrún Ragna Ólafsdóttir, Sigurður B. Stefánsson og Guðjón Rúnarsson, sem jafnframt var formaður nefndarinnar.

Nefndin fékk eins og að framan greinir gott veginesti frá fyrri starfshópi. Til að fylla betur upp í þá mynd ákvað nefndin að kanna sjónarmið hagsmunaaðila og sérfræðinga til þeirra leiða sem nefndinni var falið að skoða. Nefndin fékk á fund til sín fulltrúa eftirlitsstofnana og aðila á fjármálamarkaði auk annarra gesta með þekkingu á viðfangsefninu. Lista yfir gesti sem komu á fund nefndarinnar er að finna í viðauka. Þá átti nefndin símafundi með Sir John Vickers hagfræðingi, sem leiddi nefnd Breta um breytingar á skipulagi bankakerfisins þar í landi eftir fjármálakreppuna, og Jóni Daníelssyni, hagfræðingi hjá London School of Economics. Alls hélt nefndin 15 fundi.

Samkvæmt skipunarbréfi var nefndinni ætlað að meta framangreindar leiðir og koma með tillögur að breytingum á skipulagi banka á Íslandi sæi hún ástæðu til. Við mat sitt á þessum leiðum hafði nefndin nokkra lykilþætti að leiðarljósi. Fyrir það fyrsta hvort leiðin dragi úr áhættu ríkissjóðs af starfsemi íslensku bankanna, enda er það meginforsenda allrar umræðu um aðskilnað. Þá horfði nefndin til þátta eins og hvort leiðin styðji við þá þætti bankakerfisins sem teljast ómissandi fyrir samfélagið, hvort leiðin byggji á reynslu annarra ríkja, hvort leiðin taki tillit til íslenskra aðstæðna og hvort leiðin stuðli að virkri samkeppni og samkeppnishæfni bankakerfisins.

Sjónarmið viðmælenda nefndarinnar voru úr ýmsum áttum. Allt frá því að brýn þörf væri á aðskilnaði banka hér á landi í að slíkar breytingar væru skaðlegar, eða jafnvel að slík umræða væri úrelt þar sem ör tækniþróun væri að breyta bankastarfsemi hratt. Viðmælendur komu inn á ýmsa aðra þætti en leiðirnar þrjár á fundum sínum með nefndinni. Sumt af því tekur nefndin upp í sérstökum ábendingum sem ekki snúa beint að einstökum leiðum.

Hugmyndin um aðskilnað milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi gengur út frá því að samþætting viðskiptabankastarfsemi og ákveðinna tegunda af fjárfestingarbankastarfsemi sé uppspretta áhættu og kostnaðar fyrir samfélagið. Ekki er þó sjálfgefið að eignir fjárfestingarbanka séu áhættusamari en eignir viðskiptabanka. Eftir fjármálakreppuna hafa verið gerðar miklar breytingar á regluverki fjármálamarkaða og kröfur auknar um að eigið fé banka samræmist gæðum eigna. Aukin áhættusækni kallar á aukna eiginfjárbindingu. Girt hefur verið fyrir áhættumikil lán

1) <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=32c50a4c-504d-11e7-9410-005056bc4d74>

2) <https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/frettatengt2016/Afangaskyrsla-til-fjarmala-og-efnahagsradherra.pdf>

sem tíðkuðust fyrir fjármálakreppu, svo sem lán með veði í eigin hlutabréfum banka sem algengt var að veita eignarhaldsfélögum. Þá hafa verið gerðar verulegar takmarkanir á lánveitingum til tengdra aðila. Hér á landi eru í gildi strangar reglur um kaupauka og eftirlit með bönkum hefur verið eft. Allar miða þessar breytingar að því að sú áhættusækni sem stuðlaði að síðustu fjármálakreppu endurtaki sig ekki.

Þrjár leiðir hafa einkum verið farnar í öðrum ríkjum við aðskilnað á viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi.

#### **Hreinn aðskilnaður**

Viðskiptabankar hafi einir heimild til að taka við innlánnum og sinna almennri viðskiptabankaþjónustu, s.s. útlánnum til einstaklinga og rekstrarfyrirtækja og greiðslumiðlun. Viðskiptabankanum er þá óheimilt að stunda fjárfestingarbankastarfsemi og eiga hlut í öðrum fjármálafyrirtækjum sem ekki eru viðskiptabankar. Viðskiptabankinn má þá heldur ekki vera hluti af fjármálasamstæðu. Mismunandi er milli ríkja hvar línan er dregin um hvaða tegund fjárfestingarbankastarfsemi skuli skilin frá viðskiptabankanum. Í sumum ríkjum er það einungis áhættusamasta starfsemin, þ.e. bein stöðutaka bankans sjálfs, en í öðrum fellur ýmis þjónustutengd fjárfestingarbankastarfsemi þar undir líka.

#### **Aðskilnaður innan samstæðu**

Útfærsla aðskilnaðar með sama hætti og þegar um hreinan aðskilnað er að ræða, nema að ekki er gerð krafa um að selja fjárfestingarbankastarfsemina. Viðskiptabankahlutinn og fjárfestingarbankahlutinn eru reknir í sitt hvoru félaginu, innan sömu samstæðu, samkvæmt sérstökum reglum.

#### **Viðskiptabankastarfsemi girt af**

Markmiðið nálgast úr hinni áttinni, þ.e. með því að girða kjarna viðskiptabankastarfseminnar frá annarri starfsemi bankans. Kjarnastarfsemin er í sérstöku félagi sem má vera innan sömu samstæðu og fjárfestingar- og alþjóðastarfsemin. Þau ríki sem hafa farið þessa leið hafa afmarkað þá viðskiptabankastarfsemi sem má stunda í einingunni sem girt er af þrengra en gert er hjá ríkjum sem hafa skilið fjárfestingarbankann frá. Starfsemi fjárfestingar- og alþjóðabankaeiningarinnar verður þá á sama tíma breiðari.

Í rannsóknarritgerð peninga- og hagfræðideildar BIS<sup>3)</sup> frá árinu 2013 er greining á kostum og göllum skipulagsbreytinga í bankakerfum. Til mögulegra kosta telja skýrsluhöfundar eftirfarandi atriði:

- Sá hluti bankastarfsemi sem mikilvægt er að verja fær skjól frá tapshættu á öðrum sviðum rekstrarins.
- Dregið er úr líkum á að ytri aðstoð, s.s. lánaþyrirgreiðslur seðlabanka eða innstæðutryggingakerfi, skekki kostnaðarvitund bankans tengdri áhættutöku. Þar með er dregið úr líkum á hrakvalli (freistnivanda).
- Dregið er úr flækjustigi bankans og stærð hans sem einfaldi stjórnun og eftirlit, geri reksturinn gagnsærri gagnvart ytri haghöfum og einfaldi slitameðferð.
- Dregið er úr hættu á að áhættuvilji starfsmanna fjárfestingarbankans smitist yfir í þá hluta bankans sem mikilvægt er að verja.
- Allt hjálpi þetta við að takmarka áhættu skattgreiðenda af falli banka.

3) Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/work412.pdf>

Sem dæmi um mögulega ágalla samfara slíkum breytingum nefna skýrsluhöfundar:

- Þær geti ýtt bönkum yfir í að færa aukinn hluta starfsemi sinnar yfir á svið sem ekki sæta sama regluverki.
- Þær séu til þess fallnar að draga úr starfsemi banka yfir landamæri fremur en hitt og þannig vinna gegn markmiðum um aukna einsleitni og þar með samkeppni í fjármálakerfinu milli ríkja.
- Þær geti ýtt undir ný viðskiptamódel sem séu í raun til þess fallin að torvelða eftirlit með fjármálastarfsemi og slit fjármálafyrirtækja, sérstaklega eigi það við um alþjóðlega banka sem sæti ólíkum kröfum í mismunandi ríkjum.

Engin einhlít skilgreining er á því hvar beri að draga línuna á milli fjárfestingarbanka- og viðskipta-bankastarfsemi og voru skoðanir viðmælenda nefndarinnar nokkuð mismunandi í þessu efni. Almennt voru viðmælendur þó sammála um að ekki væru allir starfsþættir sem flokkaðir hafa verið undir fjárfestingarbankastarfsemi áhættusamir og að ýmis viðskiptabankastarfsemi, s.s. útlán, geti verið áhættusöm.

Í júnískýrslunni er horft til tveggja mismunandi skilgreininga. Sú fyrri segir að til viðskipta-bankastarfsemi teljist almenn bankaþjónusta og heildsölubankaþjónusta til einstaklinga og fyrirtækja. Í því felist veiting inn- og útlána, greiðsluþjónusta og viðskiptafjármögnun. Öll önnur starfsemi sé þá fjárfestingarbankastarfsemi, þ.e. eignastýring, einkabankaþjónusta, fyrirtækjaráðgjöf, sölutryggingar, milliganga og framkvæmd viðskipta, viðskiptavakaþjónusta, milliganga og sala verðbréfa og eigin viðskipti. Önnur hliðarþjónusta, s.s. endurhverf viðskipti og rekstur sérhæfðra sjóða, fellur einnig þar undir. Síðari skilgreiningin segir einfaldlega að viðskiptabankastarfsemi snúi að þjónustutengdum viðskiptum við viðskiptamenn meðan fjárfestingarbankastarfsemi feli í sér fjárfestingartengd viðskipti fjármálafyrirtækisins sjálfs. Þar undir falli m.a. eigin viðskipti, viðskipti við vogunarsjóði og sérhæfða sjóði. Í þessari skýrslu er horft til viðskiptabankastarfsemi með sambærilegum hætti og í fyrri upptalningu að ofan, en fjárfestingarbankastarfsemi skipt niður í starfsemi sem byggir á að nýta efnahagsreikning bankans og þjónustutengd viðskipti, markaðsþjónustu.

Eitt af því sem einnig þarf að skoða er hvort gagnlegt væri að skilgreina nánar þá bankastarfsemi sem er raunhagkerfinu nauðsynleg á hverjum tíma, þ.e. starfsemi sem má ekki stöðvast í marga daga án þess að efnahagslífið verði fyrir verulegu tjóni, í stað þess að reyna að ná utan um óljós hugtök eins og viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi.

Nefndin kaus að beina sjónum sínum sérstaklega að kerfislega mikilvægum bönkum hér á landi, enda er stærð þeirra margföld samanborið við aðrar innlánsstofnanir í landinu. Þetta er í samræmi við útfærslur á skipulagsbreytingum í öðrum ríkjum, þar sem slíkar breytingar hafa almennt afmarkast við stærstu banka hvers ríkis.

Uppbygging þessarar skýrslu er þannig að í kafla 2 er gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum viðmælenda, í kafla 3 er yfirferð yfir stöðuna erlendis, sérstaklega með hliðsjón af þeim breytingum sem orðið hafa frá því skýrsla síðasta starfshóps kom út, í kafla 4 er greining á áhættum í einstökum þáttum bankastarfsemi, í kafla 5 eru meginniðurstöður nefndarinnar og afstaða til einstakra leiða og í kafla 6 er útdráttur úr niðurstöðum og tillögum.

## 2 Sjónarmið viðmælenda

Ýmis sjónarmið hafa komið fram hjá þeim viðmælendum sem komu á fundi nefndarinnar og taldir eru upp í viðauka, þ.e. markaðsaðilum, eftirlitsaðilum, fræðimönnum og aðilum utan geirans sem hafa verið áberandi í umræðu um skipulagsbreytingar. Hér er leitast við að flokka sjónarmiðin út frá efnisþáttum en ekki viðmælendum og einstökum hagsmunum. Ávinningurinn með því er sá að efnisleg nálgun verður skarpari og auðveldara er að nálgast niðurstöður og tillögur út frá hagsmunum heildarinnar frekar en einstakra aðila á markaði.

### 2.1 Skilgreiningar á starfsemi

Ýmis sjónarmið komu fram um hvað ætti að flokka sem fjárfestingarbankastarfsemi hjá viðmælendum nefndarinnar. Einn sagði að undir starfsemi fjárfestingarbanka heyrðu markaðsviðskipti, og þar undir miðlun og framvirkir samningar verðbréfa, viðskiptavakt, stöðutaka í verðbréfum, miðlun gjaldeyris, framvirkir gjaldeyrissamningar, stöðutaka í gjaldeyri og fyrirtækjaráðgjöf. Annar viðmælandi sagði að fjárfestingarbankastarfsemi næði til markaðsviðskipta og eignastýringar, en sagði jafnframt að af umræðu erlendis mætti oft ætla að undir þessa starfsemi heyrðu einungis eigin viðskipti og óbeinar stöðutökur (lán með veði í hlutafé eða ígildi þess). Einn viðmælandi benti á Straum eftir fjármálakreppu sem dæmi um hreinan fjárfestingarbanka, þ.e. banka með miðlun, fyrirtækjaráðgjöf, eigin viðskipti og eignastýringu. Áhersla viðmælenda var á að skilgreiningar yrðu einfaldar og skýrar ef setja ætti reglur um aðskilnað.

### 2.2 Íslenska bankakerfið

Í samtölum við eftirlitsaðila kom fram að stóru bankarnir þrír eru heimamiðaðir viðskiptabankar. Hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi er lágt og sama má segja um útlán til erlendra aðila. Sem stendur stafar því hvorki mikil hætta af fjárfestingarbankastarfsemi eða alþjóðlegri starfsemi. Bent var á að í Evrópu er eiginfjárlutfall í bönkum lágt, jafnvel of lágt, en eiginfjárlutfallið væri mun hærra hjá íslenskum bönkum. Eftirlitsaðilar sögðu einnig að fara þyrfti gætilega við að lækka eigið fé bankanna of bratt, m.a. þar sem margar varúðarkröfur sem settar eru á bankana kalla á aukið eigið fé til að vega á móti áhættunni í rekstri þeirra. Eftirlitsaðilar bentu einnig á að fyrir hrun voru bankarnir mun tengdari þannig að keðjuverkunin var mikil þegar vandamál byrjuðu hjá einum þeirra. Sú staða sé ekki uppi í dag þótt bankarnir séu nú, líkt og þá, háðir sveiflum í starfsumhverfinu.

Margir bentu á að eftir hrun hafi verið lögð mikil áhersla á, bæði hjá eftirlitsaðilum og fyrirtækjunum sjálfum, að stjórnarhættir, siðferði og viðskiptavenjur á fjármálamarkaði séu í góðu horfi. Þótt margt hafi breyst til batnaðar bentu sumir á að það væri fyrst undir álagi sem myndi reyna á hvaða árangur hefur raunverulega náðst hvað þetta varðar. Einn viðmælandi vildi meina að siðferðið hefði í raun lítið breyst frá því fyrir síðustu fjármálakreppu.

Sjónarmið um stærð bankanna komu fram. Sumir sögðu að bankakerfið væri nú stærra sem hlutfall af þjóðarframleiðslu en innlendi hluti þess var fyrir hrun en aðrir töldu að hlutfallið hefði minnkað. Bent var á að breytt regluverk gerði auknar kröfur til bankanna og það þyrfti fleira starfsfólk til að uppfylla þær.

### 2.3 Sjónarmið fylgjandi aðskilnaði

Þau sjónarmið sem fram komu fylgjandi aðskilnaði beindust m.a. gegn því að viðskiptabankar geti fjármagnað eigin stöðutökur á markaði með innstæðum. Mikil áhætta geti verið í eigin viðskiptum og það hafi fyrst og fremst verið markaðsáhætta sem felldi bankana í hruninu, með beinum og óbeinum stöðutökum á verðbréfamarkaði. Einnig var bent á að tengsl milli ólíkra starfssviða banka geti haft neikvæðar afleiðingar í för með sér og dreifð áhersla alhliða banka geti dregið úr nýsköpun og þar með þróun markaðar.



Þá komu fram sjónarmið um að aðskilnaður myndi mögulega auka samkeppni í kerfinu, þar sem aðilum á markaði myndi fjölga. Þá var bent á að fjárfestingarbankar væru með mun lægri kostnað á hvern starfsmann en viðskiptabankar. Kröfur um upplýsingar við miðlun fjármagns væru einnig lægri hjá fjárfestingarbönkum, sem geri miðlun fjármagns hagkvæmari.

Einhverjir viðmælendur vildu meina að stóru viðskiptabankarnir störfuðu í dag með sama hætti og fyrir hrun og á því yrði ekki breyting nema með aðskilnaði. Í þeim efnum var m.a. bent á að þegar viðskiptabankar koma bæði að kaup- og söluhlið á fjármögnun verkefna geti þóknatekjur skapað hvata fyrir bankann til að taka aukna áhættu í fjármögnun. Þá kom fram það sjónarmið að samrekstur fjárfestingar- og viðskiptabanka skilaði litlu hagræði í rekstri vegna aukins flækjustigs, flóknari kerfa og flóknara eftirlits. Annar viðmælandi nefndi að ekkert í eðli fjármálaþjónustu segði að stærðarhagkvæmni skipti máli.

Einnig komu fram ábendingar um upptalningu á ókostum aðskilnaðar í júnískýrslu. Annars vegar það sjónarmið starfshópsins að hrein bannregla, þ.e. aðskilnaður, geri eftirlit umfangsmeira. Sumir viðmælendur töldu að því yrði öfugt farið, bannregla sé til þess fallin að einfalda eftirlit. Hins vegar það sjónarmið starfshópsins að aðskilnaður leiði til þess að fjármögnun fari í auknum mæli fram á skuggabankamarkaði, sem væri neikvætt. Einn viðmælanda nefndarinnar setti spurningarmerki við þá framsetningu og taldi slíka þróun fremur leiða til aðgengis að ódýrara fjármagni, sem væri jákvætt, og ólíkt viðskiptabönkum gætu skuggabankar ekki fjármagnað sín viðskipti með innlánnum með tilheyrandi áhættu fyrir ríkissjóð.

Það sjónarmið kom fram að samkeppnisstaða íslenskra banka myndi lítið breytast með aðskilnaði og kostnaðurinn við slíka breytingu yrði mun minni en tjónið af áföllum í bankakerfinu í framtíðinni. Í raun væri nóg að miðlun, fyrirtækjaráðgjöf, eigin viðskipti og eignastýring væru aðskilin frá viðskiptabankastarfsemi.

#### 2.4 Sjónarmið gegn aðskilnaði

Flestir viðmælendur nefndarinnar töldu ekki ástæðu til að fara í aðskilnað á íslenskum bönkum, þar á meðal markaðsaðilar jafnt smáir sem stórir. Bent var á að þær miklu laga- og reglubreytingar sem gerðar hafa verið frá hrúni hafi dregið mjög úr þeirri áhættu sem aðskilnaði er ætlað að skila. Bönkum stafi meiri hætta af útlánaáhættu en markaðsáhættu. Markaðsáhætta væri iðulega ofmetin en útlánaáhætta vanmetin. Víðtækari starfsemi með dreifða tekjustofna auki stöðugleika banka. Í litlu hagkerfi ætti þannig að vera hagkvæmara að reka viðskiptabanka með alhliða starfsemi ef allt er eðlilegt. Þá kom fram hjá aðilum úr háskólasamfélaginu að rannsóknir hefðu ekki sýnt fram á að aðskilnaður þjónaði þeim tilgangi að draga úr áhættu.

Sumir viðmælenda töldu hugtakið „too big to fail“ ekki fela í sér rök fyrir aðskilnaði, en einn þáttur þess snýst um að þegar bankar verða of stórir geti það leitt til þess að stjórnendur þeirra verði áhættusæknari er þeir átta sig á að bankinn sem þeir stýra er orðinn svo kerfislega mikilvægur að honum verður bjargað ef hann lendir í vandræðum. Þau sjónarmið komu fram hjá gestum nefndarinnar að aðskilnaður muni ekki koma í veg fyrir slíka hegðun, annað þurfi að koma til. Mannlegi þátturinn vegi oft þyngra en reglurnar.

Aukinn kostnaður var tíðræddur og bent á að stærðarhagkvæmni fæli einnig í sér samlegð. Sem dæmi væru innri eftirlitskerfi bankanna umfangsmikil, með um 60-70 manns í hverjum stóru bankanna. Erfitt yrði fyrir minni fyrirtæki að sinna því. Þá var bent á að fjölbreytt bankakerfi væri mögulega mikilvægara en aðskilið bankakerfi.

Bent var á að umræða um aðskilnað hafi ekki verið mikil á hinum Norðurlöndunum og fram kom að eðlilegt væri að starfsumhverfi fjármálafyrirtækja hérlandis sé sambærilegt við það sem gerist í nágrannaríkjunum. Einnig var smæð íslensku bankanna í samanburði við kerfislega mikilvæga banka í nágrannaríkjunum dregin fram og því væri ekki ástæða til stórtækra aðgerða. Samkeppni við erlenda banka um þjónustu við innlend stórfyrirtæki væri hörð og hætta á að aðskilnaður gerði íslenskum bönkum enn erfiðara um vik á því sviði.

Einhverjir viðmælenda veltu því upp að ef kæmi til sölu á eignarhlutum ríkisins í bönkunum mætti ætla að bankarnir væru verðmætari eins og þeir eru í dag en eftir aðskilnað. Jafnvel gæti aðskilnaður flækt slíka sölu.

Margir viðmælenda nefndarinnar komu inn á hlutverk bankanna sem viðskiptavaka á markaði. Lögð var áhersla á mikilvægi þess hlutverks fyrir markaðinn og atvinnulífið í heild. Ekki væri sjálfgefið að viðskiptavakt yrði haldið úti í minni fyrirtækjum. Á móti var bent á að í ríkjum þar sem kerfin hafa verið aðskilin hafi viðskiptabankahlutinn fengið heimild til að halda úti viðskiptavakt. Hjá stóru bönkunum þremur kom fram að þeir væru fyrst og fremst með viðskiptavakt til að styðja við virkari markað en ekki til að hagnast á þjónustunni sem slíkri. Afkoman af viðskiptavakt væri sveiflukennd.

Þá var bent á að ríkjum hefði gengið illa að innleiða aðskilnað svo vel sé, þar var Volcker-reglan í Bandaríkjunum nefnd sem dæmi. Hún átti að vera einföld en reyndist að lokum flókin og erfið í framkvæmd. Einnig komu fram ábendingar um gríðarlegan kostnað sem er að falla til í Bretlandi vegna innleiðingar reglna um girðingar um innlánastarfsemi.

Hjá eftirlitsaðilum kom fram að aðskilnaður viðskiptabanka og fjárfestingarbanka hafi ekki verið forgangsríði hjá þeim því fjárfestingarbankastarfsemi sem hlutfall af heildarstarfsemi bankanna hefur ekki verið mikil frá hrúni og aðrir þættir meira aðkallandi. Þeir hafi hins vegar fylgst vel með þróun þessara mála á erlendum vettvangi.

## 2.5 Sjónarmið varðandi hlutfallsleið

Einhverjir viðmælenda tjáðu nefndinni að þeir teldu hlutfallsleið að viðbættum varnarlinum bestu leiðina.<sup>4)</sup> Aðrir sögðu að Fjármálaeftirlitið hefði þegar í dag sambærilegar heimildir gegnum hið svokallaða SREP-ferli (könnunar- og matsferli), ef umfang fjárfestingarbankastarfsemi eykst verulega. Þar af leiðandi væri ekki þörf á hlutfallsleiðinni, hún væri í raun þegar til staðar.

Þá komu fram sjónarmið um að ef hlutfallsleiðin væri innleidd færu bankarnir hugsanlega að reyna að vinna í kringum reglurnar. Slík leið væri líka til þess fallin að breyta áherslum hjá eftirlitsaðilum sem þá þyrftu að fylgjast með því hvort bankarnir væru að nálgast hlutfallsmörkin í fjárfestingarbankastarfsemi sinni, sem gæti dregið athygli frá öðrum þáttum þar sem jafnvel meiri áhætta væri til staðar.

## 2.6 Sjónarmið varðandi girðingu um innlán

Sumir gesta komu inn á bresku leiðina, girðingu (e. ring-fence) um innlánastarfsemi. Bent var á að slík útfærsla væri engin trygging fyrir fjármálastöðugleika. Einnig var bent á að í þeirri leið fælist ekki hreinn aðskilnaður.

4) Leið 3 í júnískýrslu.

## 2.7 Sjónarmið varðandi eignastýringu

Ýmis sjónarmið komu fram varðandi eignastýringu inni í bönkum. Þeir sem nefndu eignastýringu voru fremur á þeirri skoðun að hún færi ekki vel saman við almenna bankastarfsemi sökum hagsmunaaðreksra. Sumum viðmælendum var tíðrætt um aðkomu banka og tengdra aðila að stóru verkefni, sem var mikið í umræðunni á árinu 2017 vegna rekstrarvanda, og töldu það dæmi um áhættuna sem geti fylgt slíku samspili. Einn viðmælenda tjáði nefndinni að hann hefði átt von á að fyrirkomulag eignastýringar yrði í deigluinni alþjóðlega eftir fjármálakreppuna, en í staðinn yfirtók spurningin um aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi umræðuna.

Sumir viðmælenda bentu á að sjóðastýringarfyrirtæki hafi verið gagnrýnd eftir hrunið fyrir að hafa fjárfest í verðbréfum tengdum fyrirtækjum sem voru innan sömu viðskiptablokkar og að sömu þróunar gætti nú. Sjóðastýringarfyrirtæki í eigu banka eigi að vera óháð eigendum sínum, en séu það ekki í raun. Margir viðmælendur bentu á mikilvægi þess að hugað sé að umboðsvanda þegar ákvarðanir um fjárfestingu fyrir hönd viðskiptavina eru teknar.

## 2.8 Sjónarmið varðandi samkeppni

Í samskiptum við viðmælendur bar samkeppnismál oft á góma. Á fundi nefndarinnar með Samkeppniseftirlitinu kom fram mikilvægi þess að viðskiptavinir ættu auðvelt með að færa sig milli banka og væru ekki háðir því að vera með alla þjónustuna hjá einum og sama aðilanum. Að sama skapi ætti ekki að tengja mismunandi þjónustu eða viðskipti saman þannig að viðskiptavinurinn eigi bara val um allan pakkann eða ekkert.

Þá kom fram að við fullnustu á fyrirtækjum hefur Samkeppniseftirlitið sett bönkunum skilyrði. Yfirtaka á fyrirtækjum sem tekin eru yfir af bönkunum er því undir eftirliti bæði Samkeppnis- og Fjármálaeftirlitsins.

Bent var á að á sumum sviðum fjármálamarkaðar hafi samkeppni minnkað frá hruni samhliða fækkun sparisjóða. Hlutdeild stóru bankanna þriggja í innlánnum sé nú 97% en var 75% fyrir hrun. Á hinn bóginn hafi samkeppni aukist á öðrum sviðum og líklegt að hún muni halda áfram að aukast, svo sem í greiðslumiðlun, húsnæðislánnum, eignastýringu og fyrirtækjaráðgjöf. Aukin samkeppni erlendis frá í þjónustu við stærstu fyrirtæki landsins kom til tals þar sem hærri fjármögnunarkostnaður innlendra banka var sagður veikja samkeppnisstöðu þeirra. Á móti komu fram sjónarmið um að gæta þurfi þess að bankar gangi ekki of langt í því að fylgja stórum íslenskum fyrirtækjum í útrás, meðal annars vegna stórra áhættuskuldbindinga og aukinnar kerfisáhættu, ef sama fyrirtækið er stór lántaki hjá öllum íslensku bönkunum.

Hjá fulltrúum minni aðila á fjármálamarkaði kom fram að samkeppnisstaða þeirra um starfsfólk væri veik gagnvart stóru bönkunum vegna strangra reglna um kaupauka. Verkefni smærri fyrirtækjanna væru það sveiflukennd að þau þyrftu að hafa svigrúm til að greiða starfsfólki laun í samræmi við afkomu. Stórir bankar hefðu jafnara tekjuflæði og gætu því greitt hærri föst laun.

Hjá einum viðmælenda kom fram að honum þyki regluverk íslensks bankamarkaðar þunglamalegt og eiginfjárkröfur of háar. Æskilegt væri að stjórnvöld létu regluverkið styðja við aukna samkeppni, ekki öfugt. Þannig ættu eftirlitsaðilar að vinna með nýjum aðilum sem koma inn á markaðinn, m.a. aðilum sem hyggjast bjóða upp á fjármálaþjónustu á sviði fjártækni.

## 2.9 Sjónarmið varðandi umboðsvanda

Ábendingar um umboðsvanda sem skapast milli starfseininga í stóru bönkunum komu fram hjá nokkrum viðmælendum. Kínaveggir eru milli deilda í fjármálafyrirtækjum til að koma í veg fyrir að upplýsingar séu misnotaðar. Almennt fannst viðmælendum kínaveggir ekki hafa virkað fyrir hrun og að ekki hefði reynt á þá eftir hrun. Efasemdir komu fram hjá sumum um að kínaveggir væru

nægilega þéttir í dag. Einnig var nefnt að dæmi sjáist hjá stóru bönkunum um samþættingu sviða sem telja mætti að eigi að vera aðskilin.

Bent var á það af nokkrum viðmælendum að aðskilnaður fjárfestingarbanka og viðskiptabanka leysi ekki umboðsvandann, slík vandamál geti alveg eins komið upp í hreinum fjárfestingarbanka. Æskilegt væri að horfa til armslengdarsjónarmiða í viðskiptum milli viðskiptaeininga.

Söluþryggingar voru nefndar sérstaklega þar sem auknar eiginfjárkröfur hafa bundið hendur banka þar sem saman fer viðskiptabankaleyfi og söluþryggingarheimild. Hjá stóru viðskiptabönkunum kom fram að takmarkaður áhugi sé á að bjóða slíkar tryggingar í dag.

Almennt voru gestir sammála um mikilvægi þess að draga úr óæskilegum hvötum í starfsumhverfi banka. Þá var bent á að löggjafinn hafi þegar tekið út nokkra stóra neikvæða hvata, með ströngum kaupaukareglum og meira sé á leiðinni með MiFID II regluverkinu. Fleira þurfi þó til en strangar reglur til að koma í veg fyrir slæmar ákvarðanir.

### **2.10 Sjónarmið varðandi gagnsæi**

Einhverjir viðmælenda kölluðu eftir auknu gagnsæi íslenska bankamarkaðarins. Í því samhengi var til dæmis nefnt að það mætti auka skyldur bankanna til að upplýsa viðskiptamenn sína um hlutfall viðskipta í fjárfestingarsjóðum þeirra eða tengdra félaga.

Á fundum með eftirlitsaðilum kom m.a. fram að gjaldeyrishöft hefðu haft þau jákvæðu áhrif að eftirlitsaðilar hefðu fengið betri gögn og yfirsýn yfir fjármálakerfið. Huga þurfi sérstaklega að því að sú yfirsýn glatist ekki í tengslum við afnám gjaldeyrishafta.

### **2.11 Sjónarmið varðandi regluverk**

Almennt töluðu viðmælendur um hversu umfangsmikið regluverk fjármálamarkaðar er orðið. Margir töldu nýjar reglur hafa skilað miklum árangri í að draga úr áhættusækni í bankakerfinu. Stóruaknu regluverki fylgi hins vegar mikill kostnaður fyrir fjármálafyrirtækin. Þá taldi einn viðmælenda að ofregluverk gæti ýtt undir falskt öryggi.

### **2.12 Sjónarmið varðandi eftirlit**

Almennt komu þær skoðanir fram að mikilvægt væri að eftirlitsaðilar væru öflugir. Bæði þurfi þeir að hafa viðhlítandi heimildir og styrk til að nýta þær þegar á reynir. Til að mynda kom það upp í umræðu um skilameðferðarúræði að trúverðugleiki þess úrræðis hvíldi að miklu leyti á sterkum eftirlitsaðilum með skýrt umboð. Þau sjónarmið komu einnig fram að Fjármálaeftirlitið hafi verið of lint, bæði fyrir og eftir hrun, til dæmis þegar athugasemdir hafa verið gerðar við sölu hlutabréfa. Einnig kom fram sú skoðun að Fjármálaeftirlitið hafi tilhneigingu til að standa vörð um kerfið gagnvart nýjum aðilum sem hyggjast fara í samkeppni á fjármálamarkaði og jafnvel í sumum tilvikum þegar minni fjármálafyrirtæki hafa ætlað að fara nýjar leiðir í samkeppni við bankana á ákveðnum sviðum. Eins og fram kemur í kaflanum um samkeppni töldu sumir viðmælendur mikilvægt að eftirlitsaðilar styðji innkomu nýrra aðila og aðila sem vilja bjóða upp á nýja þjónustu á markaðnum.

### **2.13 Sjónarmið varðandi framtíðarþróun**

Sjónarmið varðandi framtíðarþróun íslenska fjármálakerfisins snúa að nokkrum þáttum. Þannig töldu margir gesta nefndarinnar að tækniþróun muni hafa mikil áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja og hún myndi ryðja sér hratt rúms. Hraðast í þjónustu við einstaklinga, en þjónusta við fyrirtæki fylgdi í kjölfarið. Bankarnir væru þannig farnir að bjóða aukinn fjölda þjónustupátta gegnum smáforrit í sínum. Viðskiptavinir væru almennt mjög fljótir að taka við sér í notkun á þeim, enda oftast verulegur tímasparnaður í því. Nokkrir viðmælenda nefndu að tækniframþróun og innkoma nýrra aðila inn á markað sé af hinu góða og til þess fallin að auka samkeppni. Tengt þessu komu fram áhyggjur sumra af innkomu nýrra aðila á markaðinn sem ekki væri haft eftirlit með. Einn fræðimaður

sem nefndin ræddi við sagði hins vegar mikilvægt að eftirlitsaðilar fögnuðu bæði nýjum aðilum á sviði fjártækni og aðilum sem ekki eru eftirlitsskyldir en sinna markaðsfjármögnun í samkeppni við hefðbundna banka. Að öðrum kosti væri hætta á stöðnun fjármálakerfisins.

Almennt var Ísland talið vera á eftir nágrannaríkjum í tækniþróun á fjármálamarkaði. Mikil áhersla hafi verið lögð á endurskipulagningu eftir fjármálakreppuna og að koma bönkunum aftur í eðlilegan rekstur á kostnað tækniframþróunar í takti við umheiminn.

Einnig var nefnd þróun lífeyrissjóða en eignir þeirra muni halda áfram að aukast og verða töluvert meiri en eignir bankanna innan ekki svo langs tíma. Það hvernig þeir munu ávaxta fé sitt muni hafa áhrif á fjármálakerfið í heild sinni. Aðkoma lífeyrissjóðanna að fjármálamarkaðinum sé margþætt, þeir séu í samkeppni við bankana um húsnæðislán og veðlán til fyrirtækja, þeir séu helstu kaupendur að útgefnum skuldabréfum og líklegir til að verða í eigendahópi bankanna í framtíðinni.

### 3 Staðan erlendis

Eins og fram kemur í júniskýrslunni hefur spurningin um hvort þörf sé á skipulagsbreytingum á bankakerfum ríkja austanhafs og vestan verið eitt af stóru málunum í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008. Nokkur ríki hafa stigið skref í þá átt. Bandaríkin riðu á vaðið 2010, Bretland, Frakkland og Þýskaland árið 2013 og Belgía árið 2014. Sumar þessara breytinga hafa tekið gildi en aðrar eru í innleiðingu og munu taka gildi á næstu árum. Markverðar vendingar hafa orðið á árinu 2017 í þessum málum hjá einstökum ríkjum.

#### 3.1 Bandaríkin

Bandaríkin lögfestu yfirgripsmikinn lagabálg árið 2010 þar sem hert var á ýmsum þáttum í bankastarfsemi í landinu. Lögin heita Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, í daglegu tali nefnd Dodd-Frank. Hluti þeirrar löggjafar er svokölluð Volcker-regla sem miðar að því að skilja áhættusömustu fjármálastarfsemina frá hefðbundinni innlánastarfsemi. Höfundur þeirrar reglu, Paul Volcker, fyrrverandi formaður bandaríska seðlabankans, sagði mikilvægt að banna bönkum að taka mikla áhættu með eigin peninga þar sem kerfislega mikilvægum bönkum sem lentu í erfiðleikum væri iðulega bjargað með peningum skattgreiðenda. Volcker reglan miðaði þannig að því að koma í veg fyrir að henda þyrfti góðum peningum á eftir vöndum.

Hart var tekist á um Dodd-Frank frumvarpið á bandaríska þinginu. Demókratar þrýstu málinu í gegn, meðan megin hluti repúblikana var á móti því. Bankarnir voru gagnrýnir á frumvarpið. Mikil átök um málið leiddu til málamiðlana varðandi marga þætti þess í þinglegri meðferð. Löggjöf sem átti að vera einföld og markviss varð að umfangsmiklum og flóknum 850 blaðsíðna lagabálki. Lögin fengu fljótlega á sig gagnrýni fyrir að vera of flókin og erfið í framkvæmd á mörgum sviðum. Minni bankar sem ekki eru hluti af stóru samstæðunum báru sig sérstaklega illa og sögðu nýju lögin draga enn frekar úr möguleikum þeirra á að veita einstaklingum og fyrirtækjum á sínu heimasvæði samkeppnishæfa þjónustu.

Ný ríkisstjórn lét verða eitt af sínum fyrstu verkum eftir forsetakosningarnar 2016 að endurskoða Dodd-Frank löggjöfina og sögðu hana halda aftur af hagvexti í Bandaríkjunum. Meðal annars voru Dodd-Frank lögin gagnrýnd fyrir að vinna á móti svæðisbundnum bönkum á sama tíma og þau hjálpuðu stóru alþjóðlegu bandarísku bönkunum að verða enn stærri.<sup>5)</sup>

Þann 8. júní 2017 samþykkti neðri deild bandaríska þingsins frumvarp til breytinga á Dodd-Frank, Financial Choice Act, sem dregur úr sumum af þeim kröfum sem Dodd-Frank felur í sér. Frumvarpið þarf að fara í gegnum öldungadeildina til að verða að lögum. Frumvarpið hefur verið harðlega gagnrýnt af sumum öldungardeildarþingmönnum, t.d. kallaði Elizabeth Warren það „Wrong Choice Act“. Líklegt þykir að hart verði tekist á um málið í öldungadeildinni.

Eftir að neðri deildin samþykkti Financial Choice Act frumvarpið létu helstu eftirlitsaðilar fjármálamarkaðar í Bandaríkjunum í ljósi það álit sitt að Dodd-Frank löggjöfin væri of takmarkandi á sumum sviðum, sem hamlaði bandarísku atvinnulífi. Í kjölfarið voru boðaðar ýmsar breytingar til viðbótar við þær sem Financial Choice Act felur í sér. Ein af þeim breytingum myndi undanskilja Volker-reglunni banka með eignir undir 10 milljörðum dollara.<sup>6)</sup>

5) <http://www.pwc.com/us/en/financial-services/regulatory-services/publications/assets/trump-presidency-financial-regulations-2016.pdf>

6) Bankar með minna en 10 milljarða dollara (ca. 1.030 milljarða króna) í heildareignir eða minna en 1 milljarð dollara í veltubók. Bankar með yfir 50 milljarða dollara (ca. 5.150 milljarða króna) í heildareignir flokkast sjálfkrafa sem kerfislega mikilvægir í Bandaríkjunum, en rætt hefur verið um að hækka það mark.

### 3.2 Evrópusambandið

Þann 24. október 2017 kynnti framkvæmdastjórn ESB ákvörðun sína um að draga til baka reglugerð um skipulagsbreytingar til að auka viðnámsþrótt lánastofnana innan ESB.<sup>7)</sup> Reglugerðin var lögð fram af framkvæmdastjórn ESB í janúar 2014 og byggði á vinnu sem leidd hafði verið af sérfræðihópi undir forystu Erkki Liikanen, seðlabankastjóra Finnlands.<sup>8)</sup> Hún hafði verið hugsuð sem lokapúslíð í breytingum ESB á umgjörð evrópsks fjármálakerfis eftir fjármálakreppu.

Reglugerðardrögin höfðu tekið nokkrum breytingum í meðförum Evrópuráðsins og Evrópuþingsins. Þannig hafði bann við stöðutökum þróast í meðförum ráðsins í mögulegan aðskilnað og megináhersla var lögð á sveigjanleika, þar sem heimild eftirlitsaðila til að krefjast aðskilnaðar var aðeins eitt af mörgum verkfærum sem þeir gætu gripið til. Evrópuþingið hafði verið að horfa á þriggja þrepa kerfi þar sem bankar sem næðu ákveðnum mörkum væru metnir sérstaklega af eftirlitsaðila og slíkt mat gæti leitt til kröfu um aðskilnað. Síðasta þrepið átti samkvæmt þinginu einnig að fela í sér auknar upplýsingakröfur til viðkomandi banka.

Reglugerðin mætti andstöðu margra aðildarríkja ESB og hafði verið stopp í Evrópuþinginu frá maí 2015. Þegar hún var dregin til baka kom fram í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar að ekki væri neinn samningur milli aðildarríkja í sjónmáli um málið. Reglugerðin hefði ekki hreyfst frá árinu 2015, auk þess sem búið væri að taka á þeim þáttum sem reglugerðinni var ætlað að mæta með öðrum leiðum, auknu regluverki, nýjum eftirlitsstofnunum og úrræðum til að takast á við banka sem standa höllum fæti í nýrri skilameðferðartilskipun (BRRD).<sup>9)</sup>

Eftir stendur, eins og fram kemur í skýrslu starfshópsins sem skilaði í júní, að Frakkland, Þýskaland og Belgía hafa sett sér reglur á þessu sviði, sem að hluta taka mið af því sem fram kom í Liikanen-skýrslunni.

### 3.3 Bretland

Nefndin skoðaði sérstaklega í störfum sínum þær breytingar sem gerðar voru í Bretlandi með The Banking Reform Act, en rammi þeirrar löggjafar var settur 2013 og afleiddar reglur svo innleiddar tveimur árum síðar. Frá þeim tíma hefur verið unnið að frekari útfærslu á þeim breytingum og er sú vinna enn í gangi. Lögin koma að fullu til framkvæmda í ársbyrjun 2019.

Í fyrsta lagi byggja lögin á ábendingum óháðrar nefndar sem sett var á stofn árið 2010 og falið að skoða skipulag breska bankakerfisins með það að leiðarljósi að draga úr áhættu almennings af mögulegum framtíðaráföllum þess.<sup>10)</sup> Í öðru lagi byggja lögin á tillögum sérstakrar þingmanna-nefndar um starfsviðmið í fjármálageira.<sup>11)</sup> Sú nefnd var skipuð í kjölfar LIBOR hneykslisins í Bretlandi árið 2012 til að skoða vinnubrögð í breskum fjármálageira.

Bretar glímdu við þann vanda í kjölfar fjármálakreppunnar að vilja ná tveimur meginmarkmiðum. Annars vegar að standa vörð um sparifé bresks almennings og kjarnastarfsemi viðskiptabanka og hins vegar að viðhalda samkeppnishæfni stóru bresku bankanna og um leið stöðu Lundúna sem einnar af helstu fjármálamiðstöðvum heims. Tillögur Vickers-nefndarinnar um að draga girðingu á milli innlánastarfseminnar og alþjóðastarfseminnar þóttu uppfylla bæði markmiðin og féllu strax í góðan jarðveg hjá öllum stjórnmalaflokkum Bretlands.

7) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on structural measures improving the resilience of EU credit institutions

8) Sjá lokaskýrslu 2012 [https://ec.europa.eu/info/system/files/liikanen-report-02102012\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/system/files/liikanen-report-02102012_en.pdf)

9) Sjá Annex IV withdrawals: [https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-work-programme-key-documents_en)

10) Independent Commission on Banking, Final Report Recommendations, September 2011

11) Parliamentary Commission on Banking Standards: <http://www.parliament.uk/documents/banking-commission/banking-final-report-volume-i.pdf>

Kjarni breytinganna byggir á því að viðskiptabankastarfsemi sem þjónar einstaklingum og litlum og meðalstórum fyrirtækjum skal færð í sjálfstætt félag og þannig skilin í sundur áhætta af þeirri starfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi í „the City of London“. Eignatengsl milli félaganna eru þó heimil. Samhliða voru eiginfjárkröfur til breskra viðskiptabanka og hins afgirta hluta stóru bankanna auknar til að bæta viðnámsþrótt þeirra gagnvart áföllum. Þessar auknu kröfur um eigið fé ná hins vegar ekki til þess hluta stóru bankanna sem stendur utan girðingar og þannig er samkeppnishæfni þeirra viðhaldið. Þá fela breytingarnar í sér reglur um forgang tiltekinna innstæðna og stjórnvöldum eru færð ný skila- og slitaúrræði. Hæfniskröfur til stjórnenda og lykilstarfsmanna og viðurlög við brotum þeirra eru einnig hert verulega. Ný starfsviðmið sem skerpa á siðareglum voru einnig innleidd. Þá eru eftirlitsstofnunum færð aukin völd til bregðast við skorti á samkeppni á bankamarkaði.

Skipulagsbreytingarnar gilda um þá banka sem eru með eignir umfram 25 milljarða<sup>12)</sup> punda. Þannig falla 5 bankar starfandi í Bretlandi þar undir í dag en þeir fara með 75% innlána í landinu. Skipulagsbreytingarnar kalla á mikinn undirbúning og koma til framkvæmda í ársbyrjun 2019. Kostnaðurinn samfara breytingunum í Bretlandi er mikill en Vickers-nefndin færði rök fyrir því að kostnaður samfélagsins af því að gera ekkert yrði meiri.

Þótt Evrópusambandið hafi nú dregið til baka reglugerð um skipulagsbreytingar sjást engin merki um að Bretar vilji hverfa frá áformuðum skipulagsbreytingum þar í landi, enda mikill samhljómur um málið og þarlendir ráðamenn hafa lýst yfir að þetta væri mikilvægasti áfanginn í nauðsynlegum breytingum á bresku bankakerfi eftir fjármálakreppu.

### Viðtal við Sir John Vickers

Nefndin átti í nóvember 2017 símaviðtal við Sir John Vickers, formann bresku nefndarinnar sem skilaði skýrslu um breytt skipulag bresks bankakerfis í september 2011. Vickers er prófessor í hagfræði og fyrrverandi aðalhafniskráningur breska seðlabankans.

Tillögum Vickers-skýrslunnar, eins og hún er almennt kölluð, má skipta í þrjú hluta. Fyrstu tveir um breytt skipulag og aukið tapspól snúa að því að auka stöðugleika bresks bankakerfis. Þriðji hlutinn lýtur að aukinni samkeppni á bankamarkaði í Bretlandi. Sá hluti sem hlotið hefur mesta umfjöllun er tillaga um að innlánastarfsemi fyrir einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki sé afmörkuð (e. ring-fenced) frá annarri starfsemi banka.

Kjarninn úr tillögum Vickers-nefndarinnar hefur verið lögfestur í Bretlandi. Þær breytingar sem lúta að afmörkun innlánastarfsemi breskra banka koma til framkvæmda í ársbyrjun 2019. Þær snúa að stóru alþjóðlegu bresku bönkunum og fela í sér að þeim er skipt í tvo hluta innan samstæðunnar, annars vegar viðskiptabanka sem sinnir öllum helstu bankaviðskiptum fyrir einstaklinga og lítil og meðalstór fyrirtæki og hins vegar alþjóðabanka sem sinna stærri fyrirtækjum og erlendri starfsemi.

Vickers sagði nefndina sem hann leiddi hafa verið sátta við útfærslur á tillögum hennar, þær hefðu að meginstefnu verið leiddar í lög. Tillögurnar hefðu eins og við var að búast tekið einhverjum breytingum í meðförum þings og framkvæmdavalds, en kjarni þeirra og markmið hefðu haldið sér. Þó hafi hann verið gagnrýninn á að Englandsbanki hafi ekki fylgt eftir tillögu nefndarinnar um hækkun eiginfjárkröfu á viðskiptabankastarfsemi bankanna samhliða breytingunum.

12) Ca. 3.600 milljarðar króna.



Nefndin spurði Vickers um viðhorf hans til þess að framkvæmdastjórn ESB hefði nýverið ákveðið að draga til baka reglugerð um skipulagsbreytingar evrópskra banka og hvort sú ákvörðun væri líkleg til að hafa áhrif á breska banka. Vickers sagðist hafa verið vonsvikinn með þá ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar, en hún hefði ekki komið sér á óvart í ljósi þess hversu mikill ágreiningur hefði verið um málið meðal aðildarríkja. Hann sagðist ekki sjá að ákvörðun Evrópusambandsins hefði áhrif á breska banka, útfærslan í Bretlandi hefði snúið að því að takmarka áhættu á innanlandsmarkaði í Bretlandi á sama tíma og stóru bresku bönkunum væri skapað svigrúm til að sinna alþjóðastarfsemi óbreyttri. Sumir bresku bankanna hefðu reyndar haft uppi hótanir í þá veru að flytja starfsemina þegar nefndin var að störfum, en það hafi ekki verið mjög trúverðugt. Með breytingunum væri verið að feta hinn gullna meðalveg þar sem innstæður hins almenna Breta nytu aukinnar verndar á sama tíma og starfsemi fjármálamiðstöðvarinnar í City of London héldi áfram að sinna sínu hlutverki.

Spurt út í afstöðu Vickers til hinnar nýju BRRD tilskipunar sagði hann það góðar viðbætur við regluverkið, sem gætu þó aldrei komið í stað hárra eiginfjárfkrafa. Það mætti ekki slaka á eiginfjárkröfum þó að skilameðferðarúrræði væru til staðar og gagnkvæmt. Hann sagði þessar nýju reglur mikilvægar, sérstaklega ef einstakir bankar lenda í vanda, en síður þegar um kerfisáfall væri að ræða.

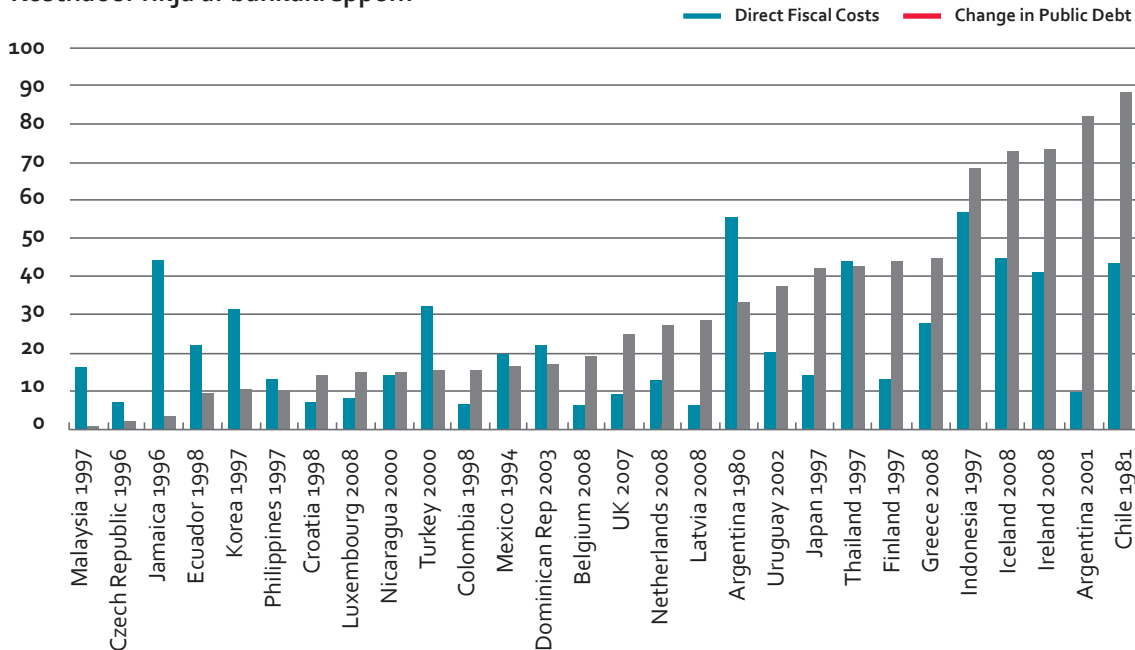
Aðspurður um íslenskt bankakerfi sagði Vickers að út frá þeim upplýsingum sem fram koma í fjármálastöðugleikaskýrslu seðlabankans um stöðu og stærð íslenska bankakerfisins ætti hann erfitt með að sjá þörf á jafn róttækum skipulagsbreytingum hér á landi. Slíkar skipulagsbreytingar fælu í sér kostnað og ávallt þyrfti að veða 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.

## 4 Áhættur í bankastarfsemi

### 4.1 Almennt um fjármálakreppur

Bankakreppur hafa verið tíðar og valdið miklum kostnaði undanfarna áratugi. Samkvæmt AGS urðu alls 147 fjármálakreppur í 126 ríkjum á árunum 1970-2011 og er íslenska bankahrunið talið með þeim stærstu. Í langflestum tilfellum leiddu þessar kreppur til mikillar aukningar á skuldum hins opinbera. Þó finna megi ýmsa samnefnara svo sem ósjálfbærar vöxt útlána, aukin frjálsræði á fjármálamarkaði og ytri áföll eru kreppurnar einnig ólíkar frá einum tíma til annars og áhrif þeirra mismikil, allt frá því að afmarkast við fjármálakerfi einstakra ríkja yfir í að varða heimsbyggðina alla. Flestar eiga þær það sameiginlegt að í kjölfarið er reynt að bæta regluverk fjármálamarkaða, með það að markmiði að fyrirbyggja að sambærilegt áfall ríði yfir í framtíðinni. Fjármálakreppur virðast einnig nátengdar þeim viðhorfum sem eru í fjármálakerfinu á hverjum tíma, þ.e. áhættuvitund þeirra sem þar starfa. Sagan sýnir að þegar fjármálakreppa ríður yfir á ákveðnu svæði eykst áhættuvitund banka mikið. Þegar frá líður og hagkerfið nær sér á strik eykst áhættuviljinn á ný. Þótt þeir sem lent hafa í fjármálaáfalli séu líklegri til að fara varlega, þá bætast stöðugt við nýir kappsamir stjórnendur sem ekki hafa reynslu fortíðar í líði með sér. Slíkum kreppum hefur þannig gjarnan verið lýst sem kynslóðatengdum, þ.e. nýjar kynslóðir geri sömu mistökin og þær eldri þótt starfsemin þróist og vörur og þjónusta breytist.

### Kostnaður ríkja af bankakreppum<sup>13)</sup>



Með þetta í huga er eðlilegt að velta því upp hvort þær viðamiklu breytingar sem gerðar hafa verið á regluverki fjármálakerfa heimsins frá árinu 2008, ekki síst í Evrópu og Bandaríkjunum, muni ná að girða fyrir að ríki beggja vegna Atlantshafsins verði fyrir kostnaði vegna alvarlegra áfalla í bankakerfum sínum á næstu árum.

Mark Carney, bankastjóri Englandsbanka og formaður Fjármálastöðugleikaráðs ESB, sagði á fundi G20 ríkja í júlí 2017 að búið væri að lagfæra vandamálin sem ollu síðustu fjármálakreppu. Fyrir áratug hefðu margir stórir bankir verið verulega undirfjármagnaðir, byggðir á flóknum viðskiptamódelum sem treystu á hagstæða markaði og skattgreiðendur ef illa færi. Staðan væri gjörbreytt í dag með stórauðum eigin fé banka og nýjum vogunarhlutföllum. Hann sagði jafnframt að í aðdraganda

13) IMF Working Paper, From systemic banking crisis to fiscal costs: Risk Factors <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15166.pdf>

síðustu fjármálakreppu hefði mikil áhætta byggst upp fyrir utan bankakerfið. Sú áhætta hafði að lokum skelfilegar afleiðingar fyrir raunhagkerfið. Breytingar á regluverki fjármálamarkaða hafi leitt til þess að áhætta af slíkri starfsemi stefnir ekki lengur alþjóðahagkerfinu í voða. Þá sagði hann Fjármálastöðugleikaráðið fylgjast náið með örum vexti eignastýringariðnaðarins, þ.m.t. skuggabankastarfsemi, þá sérstaklega áhættu sem gæti stafað að minna þróuðum ríkjum vegna skyndilegs útlæðis fjármuna.<sup>14)</sup>

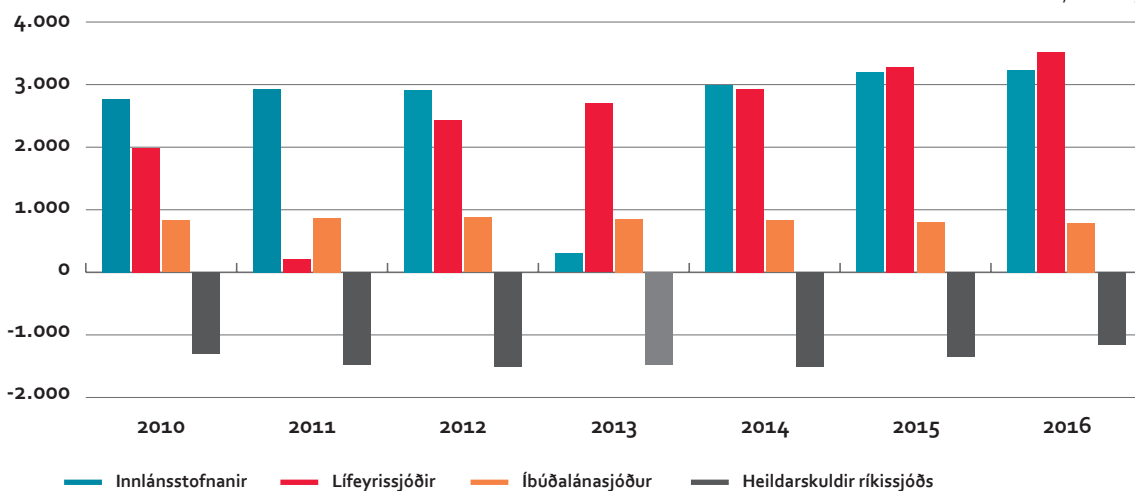
Í viðtölum við Sir John Vickers, formann bresku bankanefndarinnar, í breskum fjölmiðlum haustið 2017 sagðist hann harma þá ákvörðun Englandsbanka að hækka ekki eiginfjárkröfur á breska banka frekar þar sem bankinn teldi jafnvægi komið á eftir fjármálakrísuna. Að mati Vickers þyrfti að ganga lengra en gert er hvað eiginfjárkröfur varðar í Bretlandi. Hann efaðist einnig um að viðamiklar breytingar á regluverki ESB, svo sem varðandi skila- og viðbúnaðaráætlanir, muni þegar á reynir duga til að mæta alvarlegum áföllum í bankakerfinu. Sérstaklega þegar um væri að ræða áföll hjá stórum alþjóðlegum bönkum.<sup>15)</sup>

Ein af niðurstöðum skýrslu Liikanen nefndarinnar fyrir framkvæmdastjórn ESB var að vandamálið á evrópskum bankamarkaði fyrir hrun hafi ekki verið bankamódelið sem slíkt heldur áhættusækni banka og traust á skammtímafjármögnun í starfsemi þeirra, ásamt ónógri eiginfjárbindingu.

Það er eðlilegt að velta þessum hlutum fyrir sér þegar spurt er hvort ástæða sé að gera breytingar á skipulagi íslenskra banka. Það má vissulega færa fyrir því rök að slíkar breytingar geti verið til þess fallnar að draga úr kerfisáhættu í fjármálakerfinu. Þær geta einnig einfaldað aðgerðir ef banki er á fallanda fæti. Óvíst væri með möguleg önnur áhrif, s.s. á samkeppni og þróun fjármálamarkaðar almennt hér á landi. Á móti má benda á að skipulagsbreytingum fylgir kostnaður. Ekki er tryggt að skipulagsbreytingar komi í veg fyrir bankakreppu hérlendis. Tapsþol, þ.e. sterk eiginfjárstaða banka, er mikilvægur þáttur í að verja banka falli. Eiginfjárlutföll íslenskra banka eru há í alþjóðlegum samanburði og mikilvægt að þau verði áfram traust. Ekki síst hjá þeim bönkum sem teljast of stórir til að falla, sérstaklega í ljósi þess hve hagkerfið er fábreytt og sveiflur miklar. Þá skiptir máli að eðlilegt hlutfall sé í tímalengd fjármögnunar og útlána bankanna. Áhættuvilji stjórnenda í bönkum skiptir líka máli og mikilvægt að langtímasjónarmið og aðgát verði ráðandi.

## Fjármálakerfið og skuldir ríkissjóðs

Heimild: Seðlabanki Íslands, nóv. 2017



14) Sjá <https://www.theguardian.com/business/2017/jul/03/financial-crisis-mark-carney-fsb-bank-of-england-g20>

15) Banking reform is unfinished business, BBC News 12.9.2017 og UK Business Insider 13.9.2017.

#### 4.2 Áhætta af einstökum starfsþáttum

Áhættuvarnir í bankakerfum heims eru í sífelldri endurskoðun þar sem leitast er við að draga úr líkum á skakkaföllum í fjármálakerfinu og lágmarka umfang áfalla ef til þeirra kemur. Í þessu samhengi er bæði horft til áhættu einstakra banka og fjármálakerfisins í heild. Á sama tíma er æskilegt að stuðla að virkri samkeppni og einföldu og gagnsæju regluverki. Aðgerðir til að mæta áhættu í starfsemi alhliða banka felast í tvennu: að draga úr líkum á falli banka og að lágmarka tjónið komi til falls þeirra.

Regluverk banka er tvíþætt. Annars vegar alþjóðlegar reglur eins og IFRS og Basel III sem settar eru til að tryggja öryggi banka og viðskiptavina þeirra. Þær felast meðal annars í aðferðafræði við reikningsskil og útreikningi á eiginfjárkröfum og lausafjárkröfum til að draga úr áhættu vegna einstakra þátta í starfsemi banka. Í þeim er ekki tekin afstaða til viðskiptalíkana einstakra banka heldur ganga þær út á að mæta hverjum áhættuþætti í starfseminni fyrir sig. Jafnframt eru reglur eins og MiFID II innleiddar til að auka öryggi viðskiptavina og draga á sama tíma úr áhættu banka á greiðslufalli viðskiptamanna. Hins vegar er um að ræða lög og reglur sem lönd eða landsvæði setja til að draga úr eða mæta staðbundinni áhættu. Staðbundin áhætta getur verið af ýmsum toga og felst í sérstökum aðstæðum á hverjum markaði. Fjármögnun fyrirtækja getur verið mismunandi milli landa eins og að fyrirtæki fjármagni sig aðallega með útlánum í einu landi en með skuldabréfaútgáfu í öðru. Sparnaður og ráðstöfun hans er einnig mismunandi milli landa og það getur haft áhrif á samsetningu fjármálakerfisins í heild. Þá má nefna fjölda og stærð banka í hverju hagkerfi sem og umfang starfsemi alþjóðlegra banka. Því er mikilvægt að greina fjármálakerfi í heild og hvernig það er líklegt til að þróast til framtíðar þegar verið er að móta stefnu um fjármálamarkaðinn og þar með regluverk um hann í hverju landi um sig.

Hömlur sem önnur ríki hafa lagt á starfsemi alhliða banka hafa tekið mið af sérstökum aðstæðum í hverju landi fyrir sig. Í því sambandi má nefna mismunandi regluverk í Bandaríkjunum og Bretlandi. Í Bandaríkjunum er viðskiptabönkum bannað að fjárfesta fyrir eigin reikning, hvort heldur sem er vegna eigin viðskipta eða markaðsvaktar. Bannið er það yfirgripsmikið að slík starfsemi má ekki heldur vera í tengdu félagi. Í Bretlandi er eins og áður segir verið að innleiða breytingar þar sem sleginn er hringur um innlenda kjarnastarfsemi og mikilvægustu innviði breska bankakerfisins og dregið þannig úr áhættu sem stafar af erlendri starfsemi alhliða banka á Bretlandseyjum.

Íslenskur fjármálamarkaður er hluti af evrópska efnahagssvæðinu og lýtur að mestu svipuðu regluverki.<sup>16)</sup> Þegar reglur EES-réttar eru innleiddar hér er mikilvægt að hugað sé að hver áhrif þeirra verði á íslenskan fjármálamarkað. Tryggja þarf að dregið sé úr óæskilegri áhættu og að skilvirkni, gagnsæi og samkeppni séu til staðar.

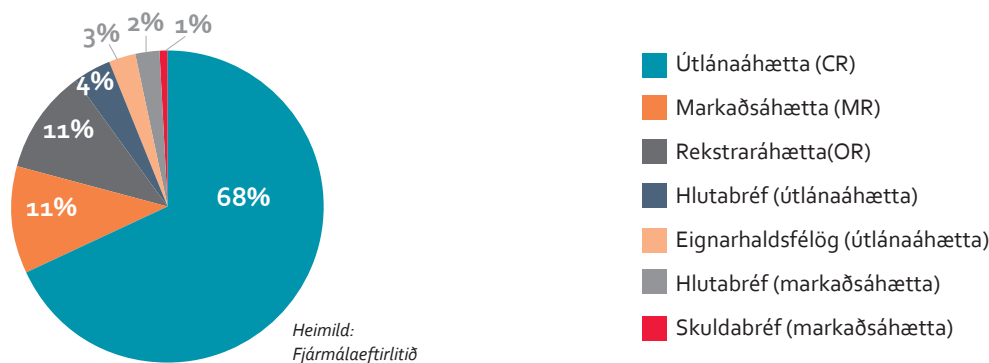
Hér á landi hefur margt verið gert til að draga úr áhættu af starfsemi alhliða banka frá 2008. Þær aðgerðir hafa án efa bæði dregið úr líkum á bankaáfalli og dregið úr umfangi og skaða af áfalli komi til þess. Farið er yfir þessar aðgerðir í júnískýrslunni um kosti og galla aðskilnaðar fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi. Ekki er ástæða til að telja þær allar upp aftur hér. Hér er hins vegar farið yfir áhættur tengdar einstaka starfsþáttum og leitast við að greina með hvaða hætti hömlur hafa verið settar á áhættutöku í starfsemi alhliða banka, án tillits til hvort starfsemin teljist sem fjárfestingarbanka- eða viðskiptabankastarfsemi. Ekki er um tæmandi talningu á áhættu í rekstri banka að ræða, heldur er sjónum beint sérstaklega að þeim þáttum sem verkefni nefndarinnar lýtur að.

16) Einu undantekningarnar frá því eru reglur sem lúta einungis að evrusvæðinu, en ekki öðrum ríkjum ESB eða EES.

#### 4.2.1 Fjárfestingarbankastarfsemi

Starfsemi fjárfestingarbanka má flokka í tvennt eftir eðli tekna af starfseminni. Undir þóknunartengda starfsemi fellur fyrirtækjaráðgjöf, eignastýring, fjárfestingarráðgjöf, rekstur fjárfestingarsjóða, miðlun eða milliganga með viðskipti á skuldabréfum og hlutabréfum og ýmislegt fleira sem er tengt þjónustu. Hins vegar er starfsemi þar sem banki nýtir efnahagsreikning sinn til viðskipta, það geta verið eigin viðskipti með verðbréf, viðskiptavakt, sölutrygging verðbréfa og afleiðuviðskipti bæði fyrir eigin reikning og sem áhættuvörn fyrir bankann sjálfan og viðskiptavini hans. Áhætta af fjárfestingarbankastarfsemi felst fyrst og fremst í því síðarnefnda, þegar bankar nýta efnahagsreikning sinn til viðskipta og taka stöður fyrir eigin reikning með ýmsu móti. Þegar kemur að umræðu um hvort aðgreina eigi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka er fremur litið til flokkunar milli fjárfestingartengdra viðskipta, sem eru á vegum bankans sjálfs, og þjónustutengdra viðskipta (markaðsþjónustu) eins og fjallað er um í júnískýrslunni í köflum 3.2 og 3.4. Mismunandi er milli landa hvar línan á milli eigin viðskipta og markaðsþjónustu er dregin. Það skýrir mismunandi útfærslu á lagareglum um kerfisbreytingar á starfsumhverfi banka á undanförunum árum.

#### Uppruni áhættu í íslenska bankakerfinu um mitt ár 2017



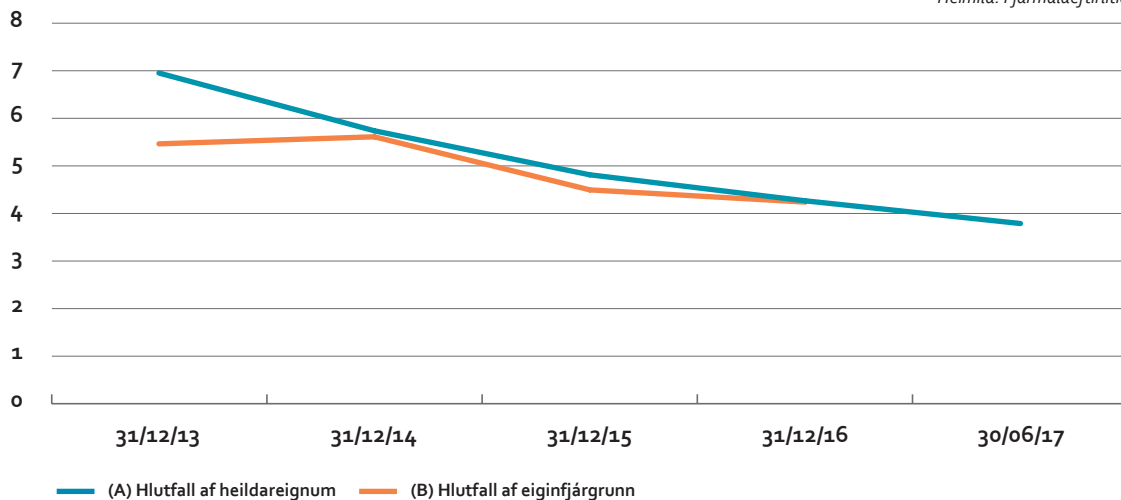
#### 4.2.2 Fjárfestingarstarfsemi fjárfestingarbanka

Við mat á áhættu af fjárfestingarbankastarfsemi þarf að taka mið af þeirri fjármögnun sem að baki starfseminni stendur. Hér er mikilvægt að gera sér grein fyrir flokkun á fjárfestingum og stöðutökum í fjárfestingarbók og veltubók, en óheimilt er að flytja eignir milli þessara tveggja bóka. Í fjárfestingarbók eru m.a. stöður í hlutabréfum sem ætlunin er að halda ótímabundið. Undir fjárfestingarbók falla einnig tímabundið hlutabréf sem bankar eignast við fullnustu lána og fyrirtæki sem eru í endurskipulagningarferli. Eignarhaldi á fullnustueignum eru sett tímamörk í lögum. Einnig geta bankar átt allt að 10% af hlutafé í óskráðu félagi, án þess að teljast fara með virkan eignarhlut. Eign banka í óskráðum hlutabréfum flokkast í fjárfestingarbók. Skráð hlutabréf flokkast í veltubók ásamt ýmsum öðrum fjármálagerningum. Einungis skráð skuldabréf geta flokkast í veltubók, en einnig er heimilt að hafa slíkar stöðutökur í fjárfestingarbók. Allar eignir í veltubók verða að vera til sölu og miðað er við að þær séu ekki í eigu fjármálafyrirtækja lengur en eitt ár. Skuldabréf sem fjármálafyrirtæki hyggst eiga út líftímann flokkast í útlánabók enda eðli þess þá orðið slíkt. Stöðutökur banka í hlutabréfum, skuldabréfum og öðrum fjármálagerningum hafa í för með sér aukna bindingu eiginfjár.

Umfang fjárfestingarbankastarfsemi sem hlutfall af eignum íslenskra banka var lágt um mitt ár 2017 og ólíklegt til að skapa hættu á áföllum hjá kerfislega mikilvægu bönkunum þremur. Samantekt á þessu má finna í skýrslunni sem kom út í júní 2017. Í henni er einnig yfirlit yfir innbyggða hvata og girðingar sem gilda um eignir í fjárfestingarbók og veltubók.

## Próun fjárfestingarbankastarfsemi

Heimild: Fjármálaeftirlitið



Stöðutökur í veltubók flokkast alla jafna sem fjárfestingarbankastarfsemi og hér verður farið yfir helstu gerðir slíkra viðskipta sem krefjast eiginfjárbindingar.

### 4.2.2.1 Eigin viðskipti

Eigin viðskipti, einnig nefnd bein stöðutaka eða viðskipti fyrir eigin reikning, eru almennt talin falla undir þrengstu skilgreiningu á fjárfestingarbankastarfsemi. Þessi tegund viðskipta felur í sér að banki kaupir hlutabréf, skuldabréf, afleiður og ýmsa aðra fjármálagerninga með það að markmiði að hagnast á þeim til skamms tíma. Veruleg áhætta getur falist í slíkum viðskiptum. Áhættan getur raungerst vegna áfalla á eignahlið eða samdráttar í tekjum, sérstaklega ef tekjustreymið af eigin viðskiptum er hátt hlutfall af heildartekjum bankans. Þessi tegund starfsemi fjárfestingarbanka er sú sem algengast er að settar séu hömlur á hjá alhliða bönkum þar sem reglur í einstökum löndum ná lengra en alþjóðlegar reglur. Í Bandaríkjunum eru eigin viðskipti bönnuð með öllu innan samstæðu þeirra viðskiptabanka sem eru kerfislega mikilvægir. Í Bretlandi má samkvæmt nýju regluverki einungis stunda eigin viðskipti í alþjóðabankanum, en ekki í viðskiptabankanum sem heldur utan um innlán og útlán til einstaklinga og lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Hér á landi kallar bein stöðutaka banka á aukna eiginfjárbindingu. Eiginfjárbindingin er það kostnaðarsöm að vænt arðsemi af stöðutöku þarf að vera allhá svo stöðutakan sé arðbær fyrir bankann. Þá er íslenskum bönkum óheimilt að eiga viðskipti með eigin hlutabréf.

### 4.2.2.2 Útlán með veði í verðbréfum

Útlán með veði í verðbréfum (hlutabréfum, skuldabréfum eða öðrum fjármálagerningum) eru almennt skilgreind sem óbein stöðutaka. Þó að um útlán sé að ræða þá er eðli þeirra annað en almennra lána til heimila og fyrirtækja. Almenn lán til heimila og fyrirtækja eru veitt til reksturs þeirra. Útlán sem veitt eru með veði í hlutafé eru hins vegar veitt til fjármögnunar þar sem bankinn tekur að hluta til þátt í áhættu af eignarhaldi hlutafjárins með lánþeganum gegn gjaldi. Slík útlán flokkast sem fjárfestingarbankastarfsemi. Þegar um óbeina stöðutöku er að ræða við lánveitingar þá er eiginfjárbinding slíkrar starfsemi metin hærrí hjá Fjármálaeftirlitinu en í öðrum útlánum. Í því felst viss hvati til að draga úr umfangi óbeinnar stöðutöku. Ófrávíkjanlegt bann hefur verið sett við lánveitingu með veði í eigin hlutabréfum hérlendis, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

## Samantekt FME til nefndarinnar á eiginfjárbörf vegna fjárfestingarbankastarfsemi

Við mat á eiginfjárbörf vegna starfsemi sem flokkast undir fjárfestingarbankastarfsemi lítur Fjármálaeftirlitið til eftirfarandi fjögurra liða:

### 1. Hlutabréf í veltubók

1. Þetta er bein stöðutaka í skráðum hlutabréfum til skamms tíma, oft í tengslum við stöðutökur viðskiptavina eða viðskiptavakt. Við mat á eiginfjárbörf er þó alfarið horft fram hjá því hver upphafleg ástæða stöðutökunnar er. Bæði er það vegna þess hve erfitt er að sannreyna slíkt og sökum þess að áhættan sem af stöðutökunni stafar er óháð upphaflegum tilgangi.
2. Fjármálaeftirlitið er meðvitað um mikilvægi þess að bankar stuðli að aukinni dýpt og skilvirkni hlutabréfamarkaða, með viðskiptavakt og annarri þjónustu gagnvart viðskiptavinum sínum. Á meðan umfang stöðutöku er innan „eðlilegra marka“, þ.e.a.s. ekki af þeirri stærðargráðu að hún geti við erfiðar aðstæður ógnað rekstrarhæfi bankans, þá er hún af hinu góða fyrir fjármálamarkaðinn.
3. Við fullkomnar aðstæður væri mögulegt að netta út allar stöðutökur bankans með afleiðusamningum við aðra mótaðila. Slíkt er þó oft erfitt hérlendis þar sem markaðurinn er mjög grunnur og því oft ógerlegt að finna slíka mótaðila. Þetta fer þó eftir því hversu djúpur markaðurinn er fyrir einstök hlutabréf. Afleiðusamningar geta verið nokkuð kostnaðarsamir og því freistandi fyrir banka að halda stöðunum opnum.
4. Það viðmið sem Fjármálaeftirlitið nýtir við mat á eiginfjárbörf, vegna stöðutöku í hlutabréfum í veltubók, miða við sögulega daglega afkomu bókarinnar. Því meira flökt sem er á afkomu veltubókarinnar, þeim mun meiri er eiginfjárbörfin. Aðferðafræðin tekur þannig tillit til umfangs stöðutökunnar, stýringu bókarinnar, markaðsaðstæðna og viðskipta innan dags. Aðferðafræðin er sem sagt mjög áhættunæm og byggir á raunverulegum árangri hvers banka. Sá ágalli er þó að hún getur valdið því að bankar takmarki verulega aðkomu sína að hlutabréfamarkaðnum, þegar markaðsaðstæður versna, þar sem stöðutakan verður dýrari eiginfjárbindingarlega séð, en slíkt gæti haft mjög neikvæð áhrif á seljanleika á markaði.
5. Heildarvirði hlutabréfa í veltubók hjá kerfislega mikilvægum bönkum hefur síðastliðin misseri verið tæplega 10 milljarðar króna eða u.þ.b. 1,6% af eiginfjárgrunni bankanna. Þetta hlutfall er lágt í samanburði við alla kerfislega mikilvæga banka á Norðurlöndum og í Evrópu. Ástæðu þess má að einhverju leyti rekja til þess að:
  - i. Eiginfjárbindingar vegna sambærilegrar stöðutöku í hlutabréfum í veltubók eru hærri hérlendis en gengur og gerist erlendis.
  - ii. Ákveðnir bankar hafa unnið stíft að því að lágmarka eiginfjárkröfuna til að geta greitt út arð og þar með aukið við arðsemi eiginfjár, með það fyrir augum að verða sölulegri.
  - iii. Lagalegar takmarkanir eru á stöðutökum fjármálafyrirtækja í fyrirtækjum í óskyldum rekstri sbr. 22. og 28. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.
  - iv. Fá félög eru á markaði, veltan er lítil og vanþróaður afleiðumarkaður.
6. Í SREP-ferlinu hefur áhætta kerfislega mikilvægra banka af stöðutöku hlutabréfa í veltubók verið metin rúmlega 1% af eiginfjárgrunni þeirra.

### 2. Hlutabréf í fjárfestingarbók

1. Almennt er þetta bein stöðutaka í óskráðum hlutabréfum til lengri tíma, oft í tengslum við endurskipulagningu fyrirtækja. Einnig geta þetta verið stöður í skráðum félögum, þar sem kvaðir koma í veg fyrir að bankinn geti losað stöðurnar. Þessu til viðbótar geta verið stöður í hliðarstarfsemi bankanna, líkt og Reiknistofu bankanna.

2. Í kjölfar hrunsins fengu bankarnir mikið af slíkum stöðum upp í hendurnar, en þær hafa farið minnkandi frá ári til árs. Fjármálaeftirlitið fylgist með reglubundnum hætti með þessari stöðutöku í samræmi við 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki og fer fram á að bankar losi stöðurnar eins fljótt og hægt er. Fari svo að bönkunum séu sett viðmið um heildarstöðutöku, þá er mjög mikilvægt að þau séu nægjanlega rúm (eða sveigjanleg) til að takmarka ekki getu banka til að endurskipuleggja fyrirtæki.
3. Viðmið Fjármálaeftirlitsins fyrir mat á eiginfjárbörf vegna stöðutöku í hlutabréfum í fjárfestingarbók, er í samræmi við þá aðferðafræði sem Evrópusambandið (155. gr. reglugerðar ESB nr. 575/2013) og Basel-nefndin leggja til grundvallar mati á eiginfjárbörf undir fyrstu stoð, hjá þeim fjármálafyrirtækjum sem beita einfaldri innramatsaðferð (e. simple risk weight approach). Þessi aðferðafræði grundvallast á föstum áhættuvogum fyrir skráð og óskráð bréf (290% og 370%) og breytist því ekki eftir markaðsaðstæðum.
4. Heildarvirði hlutabréfa í fjárfestingarbók hjá kerfislega mikilvægum bönkum hefur síðastliðin misseri farið ört lækkandi, úr 60 milljörðum króna í lok árs 2016 í 32 milljarða króna um mitt ár 2017 eða um 5% af eiginfjárgrunni. Sömu lagalegu takmarkanir eru á stöðutökum fjármálafyrirtækja í óskyldum rekstri, sbr. 22. og 28. gr. laga um fjármálafyrirtæki, hvað varðar fjárfestingarbókina og veltubókina.
5. Í SREP-ferlinu hefur áhætta kerfislega mikilvægra banka af stöðutöku hlutabréfa í fjárfestingarbók í samræmi við ofangreinda aðferðafræði verið metin rúmlega 1,6% af eiginfjárgrunni þeirra.

### 3. Skuldabréf í veltubók

1. Liðir 1-4 í umfjöllun um hlutabréf í veltubók eiga einnig við um skuldabréf í veltubók.
2. Meginþorri skuldabréfa í veltubókum bankanna eru annað hvort ríkisskuldabréf (77%) sem bera enga mótaðilaáhættu eða skuldabréf sveitarfélaga, ríkisstofnana eða fjármálafyrirtækja (samtals 17%) sem bera takmarkaða mótaðilaáhættu. Áhættan af þessum stöðutökum er því óveruleg.
3. Reglur Seðlabankans um lausafjárhlutföll, nr. 1031/2014, kveða á um tiltekin lágmarks lausafjárhlutföll sem bankarnir þurfa að uppfylla. Í 5. og 6. gr. reglnanna eru tilgreind þau skilyrði sem lausafjáreignir þurfa að uppfylla. Í stuttu máli eru innlán í Seðlabanka, ríkisskuldabréf og skuldabréf sveitarfélaga þær eignir sem bankar geta nýtt til að uppfylla kröfur Seðlabankans. Það getur því haft slæm áhrif á getu banka til þess að uppfylla þessi skilyrði sé litið á stöðutöku þeirra í slíkum bréfum sem fjárfestingarbankastarfsemi.
4. Heildarvirði skuldabréfa í veltubók hjá kerfislega mikilvægum bönkum hefur farið lækkandi síðastliðin misseri úr rúmlega 100 milljörðum króna í árslok 2016 í tæplega 50 milljarða króna um mitt ár 2017 eða u.þ.b. 8% af eiginfjárgrunni bankanna. Lækkunina má að einhverju leyti rekja til þess að:
  - i. Eiginfjárbindingar vegna stöðutöku skuldabréfa í veltubók hefur farið hækkandi vegna óhagstæðra markaðsaðstæðna.
  - ii. Í einhverjum tilfellum hafa bankarnir „flutt“ skuldabréfastöður úr veltubókinni yfir í fjárfestingarbókina þar sem eiginfjárbindingin er lægri. Nýjar reglur um flokkun eigna og skulda í veltubók og fjárfestingarbók munu að miklu leyti koma í veg fyrir slíkt í framtíðinni.
  - iii. Ákveðnir bankar hafa unnið stíft að því að lágmarka eiginfjárkröfuna til að geta greitt út arð og þar með aukið við arðsemi eiginfjár, með það fyrir augum að verða sölulegri.
  - iv. Fá félög eru á markaði, veltan er lítil og vanþróaður afleiðumarkaður.



5. Í SREP-ferlinu hefur áhætta kerfislega mikilvægra banka af stöðutöku skuldabréfa í veltubók verið metin 0,35% af eiginfjárgrunni þeirra.

#### 4. Óbein staða í verðbréfum

1. Með óbeinni stöðutöku í verðbréfum er átt við lánastarfssemi þar sem áhætta bankans er sambærileg eða jafnvel verri og ef hann hefði tekið beina stöðu í undirliggjandi verðbréfi.
2. Annað einkenni óbeinnar stöðutöku er að endurgreiðslugeta lántaka grundvallast á virði undirliggjandi verðbréfa.
3. Núverandi aðferðafræði Fjármálaeftirlitsins miðar við að eignarhaldsfélög sem ekki eru með sjálfstætt sjóðsflæði séu áhættusamari en venjuleg rekstrarfélög. Eðli þeirra er að eiga eignarhluti í öðrum félögum og greiðslugeta þeirra grundvallast því á virði slíkra eignarhluta. Fari þau félög í þrot mun eignarhaldsfélagið eiga í erfiðleikum með að greiða sín lán þar sem hlutabréf í félögum sem hafa farið í þrot eru yfirleitt einskis virði. Þar af leiðandi setur Fjármálaeftirlitið lán til slíkra félaga í 150% áhættuvog en áhættusamar eignir í eiginfjárútreikningum fá slíka áhættuvog, sbr. 27. gr. reglugerðar nr. 233/2017, um varfærniskröfur vegna starfsemi fjármála fyrirtækja. Til þess að eignarhaldsfélag geti talist vera með sjálfstætt sjóðsflæði þarf það að uppfylla annað hvort eftirfarandi skilyrða:
  - i. Sjóðsflæði móðurfélags stendur undir skuldum þess.
  - ii. Félögin í eigu eignarhaldsfélagsins eru ekki með langtímaskuldir auk þess sem kvaðir í lánsamningum banna langtímalántökur hjá þeim.
4. Fjármálaeftirlitið er með í smíðum nýja aðferðafræði sem mun taka með ítarlegri hætti á þessum áhættuþætti. Nýja aðferðafræðin mun grundvallast á gögnum úr skuldbindingaskrá Fjármálaeftirlitsins, sem er uppfærð mánaðarlega.
5. Heildarvirði lána sem flokkast undir óbeina stöðutöku kerfislega mikilvægra banka er 72 milljarðar króna eða 11,4% af eiginfjárgrunni þeirra.
6. Í SREP-ferlinu hefur áhætta kerfislega mikilvægra banka vegna óbeinnar stöðutöku verið metin 1,4% af eiginfjárgrunni. Með nýrri aðferðafræði mun þetta mat án efa breytast til hækkunar.

Skuldabréf í fjárfestingarabók, þ.e. skráð eða óskráð skuldabréf sem banki hyggst eiga út líftímann, eru meðhöndluð líkt og um hefðbundna lánastarfsemi sé að ræða. Slík bréf eru því flokkuð sem útlánastarfsemi en ekki fjárfestingarbankastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið, des. 2017

#### 4.2.2.3 Viðskiptavakt

Eitt af þeim hlutverkum sem bankarnir sinna til að styðja virkan verðbréfamarkað er að semja við útgefendur skráðra bréfa um viðskiptavakt. Banki skuldbindur sig þannig til að setja daglega bæði kaup og sölutilboð í bréf viðkomandi útgefanda, upp að ákveðnu marki. Á íslenska verðbréfamarkaðnum er slík viðskiptavakt nánast algild regla fyrir útgefendur skráðra bréfa, enda mælst til þess af Kauphöll. Allir bankarnir sinna viðskiptavakt með ríkistryggð skuldabréf, að því undanskildu að einungis einn banki er með viðskiptavakt með skuldabréf útgefin af Íbúðalánasjóði. Ástæðuna má rekja til þess að skuldabréf útgefin af Íbúðalánasjóði voru sett á athugunarlista Kauphallar á sínum tíma þar sem óvissa var með ríkisábyrgð á bréfunum, auk þess sem Íbúðalánasjóður hefur ekki verið með neina útgáfu yfir lengri tíma sem hefur dregið úr áhuga banka á að taka að sér slíka viðskiptavakt.

Umfang verðbréfaeigna sem íslensku bankarnir eignast vegna viðskiptavaktar er ekki mikið. Auknar eiginfjárkröfur gera það líka síður eftirsóknarvert að vera með stórar verðbréfastöður. Á tímum

þegar verðbréfamarkaðir eru að lækka og viðskiptavakar fá inn á sig aukið magn verðbréfa geta þeir ekki skorast undan samningi sem þeir hafa gert við útgefendur um framkvæmd viðskiptavaktar. Hins vegar geta þeir þrátt fyrir það selt stöður sem þeir eignast jafnóðum kjósi þeir svo, að því gefnu að það séu kauptilboð á markaðnum.

#### 4.2.2.4 Áhættuvarnir

Áhættuvarnir flokkast sem fjárfestingarbankastarfsemi. Þær ganga út á að lágmarka ýmiss konar áhættu í starfsemi, annað hvort bankans sjálfs eða viðskiptavina, og teljast almennt jákvæðar fyrir raunhagkerfið. Til þeirra getur verið stofnað til að draga úr eða útiloka áhrif af sveiflum á markaði með til dæmis gjaldmiðla, vexti, hrávöru, gengi verðbréfa og fleira. Í Bandaríkjunum, Bretlandi, Frakklandi og Þýskalandi þar sem hömlur hafa verið settar á umfang fjárfestingarbankastarfsemi hefur þessi tegund starfsemi verið heimiluð áfram í viðskiptabankanum.

Ekki er ástæða til að takmarka möguleika íslenskra viðskiptabanka á að eiga viðskipti með áhættuvarnir, svo lengi sem þær takmarkast við að draga úr áhættu á rekstri bankans og viðskiptavina hans.

#### 4.2.3 Þjónustustarfsemi fjárfestingarbanka

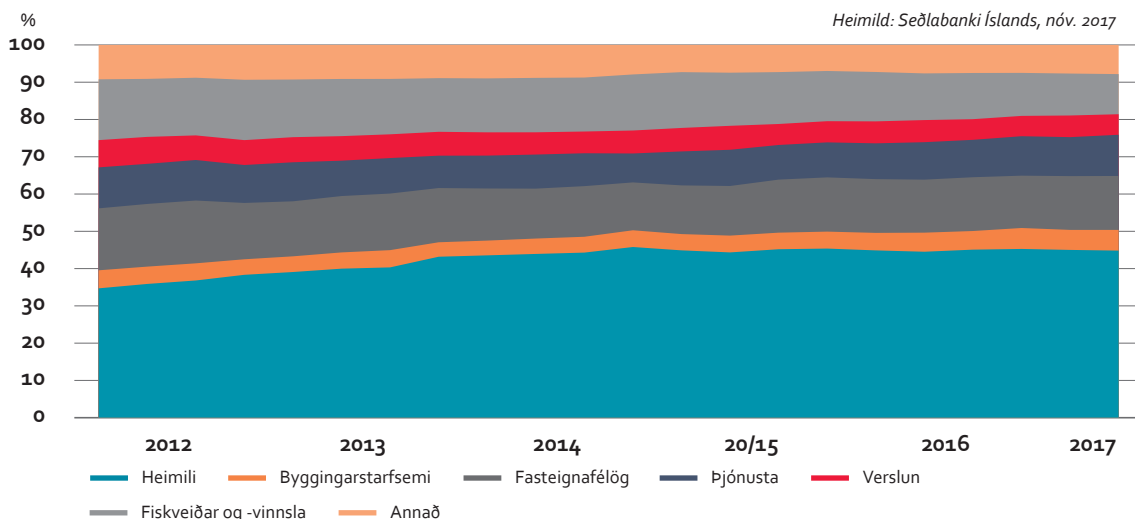
Undir þjónustustarfsemi fjárfestingarbanka, eða fjárfestingarbankahluta alhliða banka, falla starfsþættir eins og eignastýring, fyrirtækjaráðgjöf, fjárfestingarráðgjöf, rekstur fjárfestingarsjóða og miðlun eða milliganga með viðskipti á skuldabréfum og hlutabréfum.

Þrátt fyrir að þjónustutengd starfsemi feli ekki í sér beina áhættu fyrir efnahagsreikning banka þá eru tekjur af slíkri starfsemi sveiflukenndar og hafa þannig áhrif á afkomu bankans. Því hærra sem hlutfall tekna af þjónustutengdri fjárfestingarbankastarfsemi er hjá alhliða bönkum því meiri hætta getur skapast á að snöggur tekjumissir af þjónustunni geti gengið á eignir bankans. Á hinn bóginn er það oftast í þjónustutengdri fjárfestingarbankastarfsemi bankanna þar sem hagsmunaárekstrar verða til á milli einstakra sviða. Í þeim getur falist annars konar áhætta.

#### 4.2.4 Viðskiptabankastarfsemi

Viðskiptabankastarfsemi felst í greiðslumiðlun, ávöxtun sparnaðar og lánveitingum til heimila og fyrirtækja. Lánveitingar eru í eðli sínu áhættusamar, en viðskiptabankar leitast við að minnka þá áhættu, m.a. með því að taka traust veð fyrir veittum lánum. Eftir sem áður eru útlán ein megináhættan í starfsemi viðskiptabanka. Hröð aukning útlána hjá viðskiptabönkum getur aukið peningamagn í umferð og þannig leitt til hækkunar eignaverðs. Ef of geyst er farið kallar sú þróun jafnan á leiðréttingu síðar, t.d. í formi lækkunar gengis krónunnar eða falls á eignaverðum.

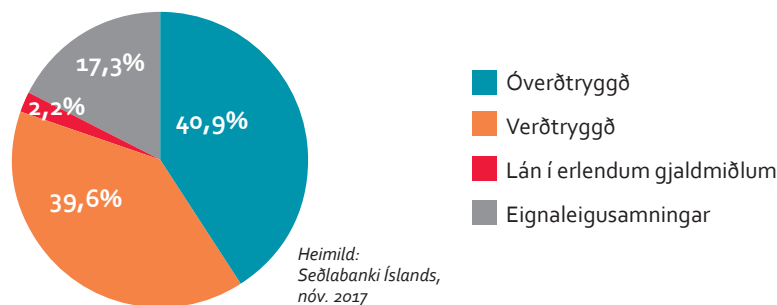
#### Flokkun útlána bankanna<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Hlutfall hvers flokks af heildarútlánum til heimila og fyrirtækja. KMB: Kerfislega mikilvægir bankar.

Sögulega hefur veiting rekstrarlána til íslenskra fyrirtækja verið talsvert áhættusöm og fjárhagsstaða einstaklinga fylgir sveiflum í atvinnulífi. Ýmsar hömlur hafa verið settar á útlánastarfsemi til að draga úr áhættu einstakra lána. Þar má nefna reglur Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar og viðmið vegna lántaka og geirasamþjöppunar. Útlán til erlendra aðila má einnig flokka sem sérstakan áhættuþátt, þar sem samkeppnishæfni íslenskra banka á alþjóðlegum mörkuðum er takmörkuð, a.m.k. í vaxtakjörum og verðlagningu. Gerðar eru kröfur um að bankar takmarki sérstaklega bæði gengis- og lausafjáráhættu af lánum til erlendra aðila. Fjármálaeftirlitið hefur heimildir til að grípa inn í ef lánabók banka er að þróast með þeim hætti að óæskileg áhætta sé að byggjast upp. Í aðdraganda fjármálakreppunnar dugði skörp hækkun stýrivaxta ekki til að draga úr útlánaþenslu bankanna í heild og því gæti þurft að setja viðmið og reglur til að draga úr hættu á útlánaþenslu viðskiptabanka í framtíðinni.

### Skipting útlána eftir tegundum<sup>1)</sup>

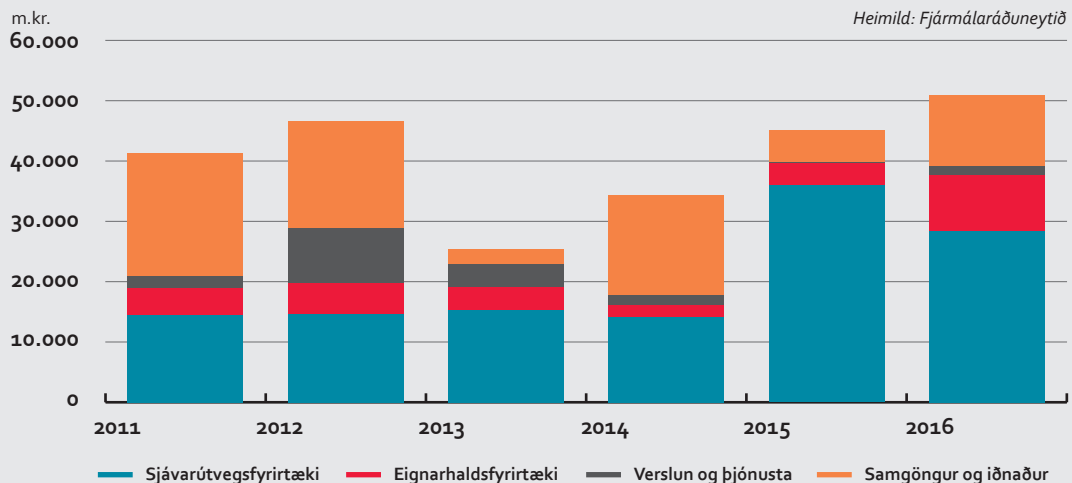


<sup>1)</sup> Móðurfélög innlánsstofnana.

### Samantekt Fjármálaeftirlits til nefndarinnar um lán til erlendra félaga

Fjármálaeftirlitið hefur síðustu misseri fylgst sérstaklega með lánum til erlendra félaga sem ekki eru dótturfélög íslenskra félaga eða fjármálafyrirtæki (hér eftir erlend félög), þar sem slík lán geta verið nokkuð áhættusöm. Íslenskir bankar hafa almennt hærrí fjármögnunarkostnað en erlendir bankar. Það þýðir að þeir þurfa erlenda lánþega sem eru tilbúnir að greiða hærrí vexti en gengur og gerist á viðkomandi markaði til þess að fá einhvern vaxtamun. Því getur komið til hrakvals, þ.e. að íslensku bankarnir fá til sín viðskiptavini sem heimabankar vilja ekki taka við vegna þess hversu áhættusamir þeir eru. Auk þess þekkja þeir ekki eins vel til staðháttu varðandi t.d. innlausn trygginga. Á neðangreindri mynd má sjá hvernig lán stóru íslensku viðskiptabankanna til erlendra félaga hafa þróast á kröfuvirði frá 2011 til 2016.

### Skipting útlána eftir tegundum



Eins og sjá má á myndinni fóru lán til erlendra félaga úr 40 milljörðum króna árið 2011 niður í 25 milljarða króna árið 2013, en hækkuðu síðan upp í um 50 milljarða króna árið 2016. Lán stóru íslensku viðskiptabankanna til erlendra félaga samanstanda að mestu leyti af lánum til sjávarútvegsfélaga og er um tiltölulega fá fyrirtæki að ræða. Lán til erlendra félaga eru með töluvert hærri líkur á vanefndum (e. probability of default - PD) heldur en vanefndalíknar eru fyrir heildarsafn fyrirtækjalána íslensku bankanna.

Fjármálaeftirlitið fylgist vel með þessum lánum þar sem það kallar eftir ársreikningum þessara félaga og minnisblöðum um stöðu þeirra frá bönkunum. Ef sú staða kæmi upp að eftirlitið telji að bókfært virði þessara lána sé ofmetið mun það beita sér fyrir því að lánin verði virðisýrð og að eiginfjárgrunnur bankans lækki sem því nemur.

Fjármálaeftirlitið telur að bönkunum stafi ekki hætta af lánum til erlendra félaga eins og staðan er í dag. Þar sem bæði er um tiltölulega lítinn hluta af lánasafninu að ræða auk þess sem þeir virðast fylgja varkárri stefnu hvað þetta varðar. Að því sögðu hefur eftirlitið varað bankana við að ef þessar lánveitingar, og þá sérstaklega til áhættusamari félaga, fari yfir ákveðin mörk gæti komið til þess að eftirlitið auki eiginfjársbindingu lána til erlendra félaga.

Núverandi aðferðafræði Fjármálaeftirlitsins við eftirlit setur eftirfarandi skorður við lánveitingum til erlendra aðila:

#### **Líftími lána**

Fjármálaeftirlitið hefur ekki gert sérstaka greiningu á meðallánstíma lána til erlendra félaga. Einungis þau lán sem eru á föstum vöxtum hafa áhrif. Fjármagni banki fastvaxtalan til erlendra félaga með lausum innlánnum þá myndast að öllu jöfnu töluverð eiginfjársbinding vegna fastvaxtaáhættu.

#### **Eignarhaldsfélög**

Lán íslenskra banka til erlendra eignarhaldsfélaga fá 150% áhættuvog, óháð því hvort um innlent eða erlent félag sé að ræða.

#### **Lausafjárreglur**

Seðlabanki Íslands setti reglur um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum í árslok 2014 sem byggjast á viðmiðum Basel-nefndarinnar um stöðuga fjármögnun (e. net stable funding ratio - NSFR). Markmið reglnanna er fyrst og fremst að draga úr gjalddagamisræmi þannig að ekki sé fýsilegt fyrir banka að fjármagna langtíma lánveitingar í erlendri mynt með skammtímafjármögnun. Reglurnar taka á gjalddagamisræmi til næstu 12 mánaða en Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið fylgjast jafnframt með gjalddagamisræminu til þriggja ára. Með reglunum er búið að hindra óæskilega þróun á borð við þá sem átti sér stað í aðdraganda fjármálaáfallsins.

Fjármálaeftirlitið, nóv. 2017

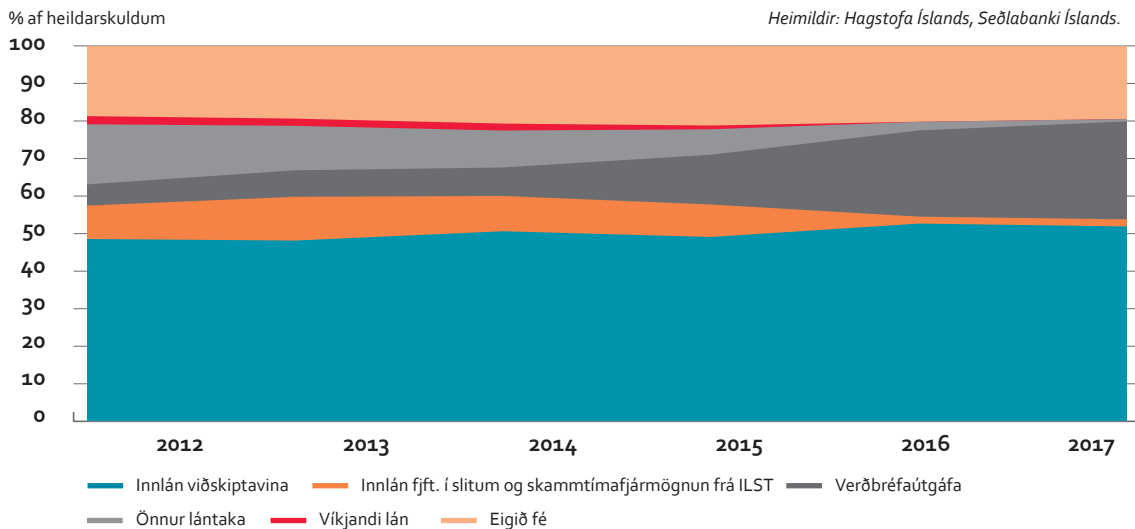
Lausafjánhætta og stýring hennar er ekki síður mikilvæg í starfsemi viðskiptabanka. Sú áhætta getur raungerst mjög hratt tapist tiltrú á viðkomandi banka og innstæðueigendur taka innstæður sínar út. Einnig getur hún komið upp ef mikill mismunur er í tímalengd skuldbindinga á efnahagsreikningi, en nýjum reglum um stöðuga fjármögnun á grunni Basel III er ætlað að vega á móti slíkri áhættu.<sup>17)</sup> Hér á landi fylgjast eftirlitsaðilar með að bankarnir uppfylli lausafjárkröfur. Erlendis þekkist að viðskiptabönkum sé gert að reka íbúðalánastarfsemi sína í sérstökum dótturfélögum sem afla langtímafjármagns til að draga úr áhættu af tímamismisvægi í efnahag viðskiptabankans.

Aðskilnaður fjárfestingarbankastarfsemi frá viðskiptabankastarfsemi getur komið í veg fyrir að áhætta af fjárfestingarbankahlutanum skaði viðskiptabankahlutann og lokað fyrir að stöðutökur fjárfestingarbanka séu fjármagnaðar með innstæðum. En aðskilnaður einn og sér getur ekki komið í veg fyrir að viðskiptabanki lendi í vandræðum, þar verður mikilvægt að styðjast áfram við ítarlegt regluverk og öflug eftirlit. Væntanleg innleiðing á reglum um viðbúnaðar- og skilameðferð er viðbót við regluverkið sem mun draga úr líkum á áfalli og minnka umfangið komi til þess. Að því gefnu að eftirlit og regluverk komi í veg fyrir óhóflega áhættu má færa rök fyrir því að alhliða banki hafi ýmsa kosti umfram aðskilda banka. Alhliða banki geti veitt betri þjónustu, sé hagkvæmari í rekstri, geti dreift áhættu betur og hafi fjölbreyttari tekjugrunn og þoli betur sveiflur í efnahagslífinu.

#### 4.2.5 Fjármögnun

Innlán, markaðsfjármögnun og eigið fé eru stærsti hluti fjármögnunar íslensku bankanna. Þar af nemur hlutur innlána um helmingi eins og sjá má á myndinni hér að neðan. Umfang innlána er þannig lykilþáttur þegar litið er til kerfislegrar áhættu innlánsstofnana.

#### Fjármögnun kerfislegra mikilvægra banka<sup>1)</sup>



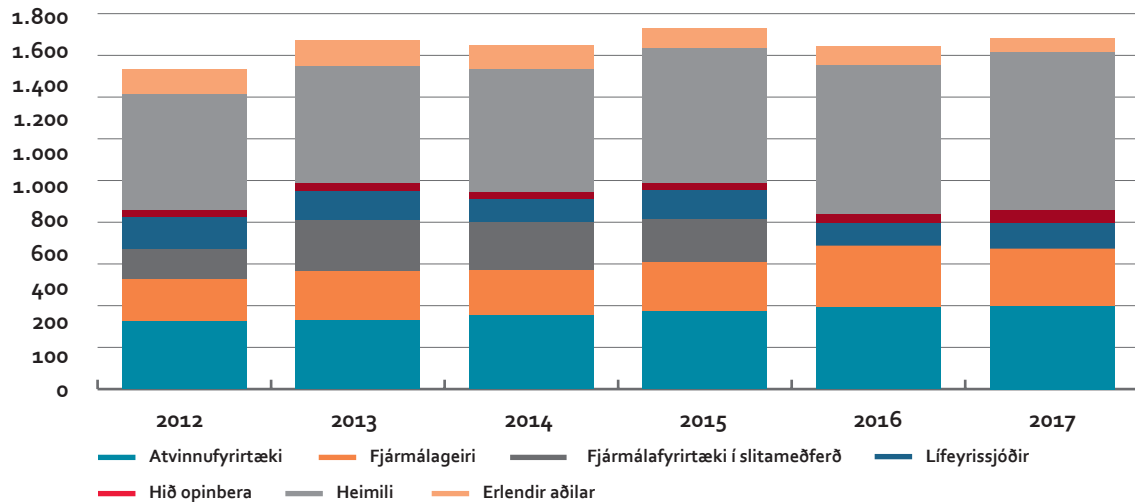
<sup>1)</sup> Móðurfélög kerfislegra mikilvægra banka. Inniheldur innlán lífeyrissjóða. Tölur frá 2017 miðast við mitt ár.

17) NSFR. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d295.pdf>

## Eigendur innlána hjá kerfislega mikilvægum bönkum<sup>1)</sup>

Ma.kr.

Heimild: Seðlabanki Íslands.



<sup>1)</sup> Móðurfélög kerfislega mikilvægra banka. Tölur frá 2017 miðast við mitt ár.

Almennt er talað um að það séu innlán einstaklinga og lítilla og meðalstórra fyrirtækja sem þurfi að standa vörð um svo tryggt sé að greiðslumiðlun geti haldið áfram þótt kerfislega mikilvægur banki lendi í vandræðum. Því er mikilvægt að afmarka umfang og flokkun þeirra innlána sem njóta kerfislegrar verndar með skýrum hætti.

Íslensku bankarnir hafa á undanförunum árum verið að auka útgáfur sínar á sértryggðum skuldabréfum til að fjármagna íbúðalán sín. Sértryggð skuldabréf eru bréf útgefin með tryggingu í undirliggjandi eignasafni sem kaupandi á forgangskröfu á ef skuldarinn fer í þrot. Safn undirliggjandi eigna að baki sértryggðu bréfunum er aðgreint sérstaklega frá öðrum eignum til að tryggja að aðrir en eigendur viðkomandi skuldabréfa geti ekki gengið að eignasafninu ef bankinn fellur. Af þessum sökum hafa sumir lýst áhyggjum af því að með vexti sértryggðra bréfa hjá bönkunum sé gengið á fjárhagslegan styrk þeirra til að mæta áföllum í framtíðinni.<sup>18)</sup> Í samtölum nefndarinnar við Fjármálaeftirlitið kom fram að útgáfa sértryggðra bréfa sé háð samþykki eftirlitsins og enn sem komið er sé langt frá því að þær útgáfur bankanna séu að skapa ójafnvægi í eignasafni þeirra. Þá hafi eftirlitið skýrar heimildir til að stöðva frekari útgáfu sértryggðra bréfa ef ástæða þyki til þegar fram í sækir.<sup>19)</sup>

Fjármálaeftirlitið metur í árlegu könnunar- og matsferli sínu fjármögnunaráhættu bankanna, þ.e. áhættuna af því að samsetning fjármögnunar þeirra og aðgengi að mörkuðum kunnri að valda banka tjóni og ógna fjármálastöðugleika. Þá hefur Seðlabankinn sett nýjar reglur um fjármögnunarlutfall í erlendum gjaldmiðlum sem tóku gildi í árslok 2014 og byggjast á viðmiðum Basel-nefndarinnar.<sup>20)</sup> Þeim reglum er ætlað að draga úr áhættu sem kann að myndast vegna óhóflegs tímamisræmis milli eigna og skulda banka og takmarka getu þeirra til að reiða sig á óstöðuga skammtímafjármögnun til að fjármagna langtímaeignir sem geta verið torseljanlegar. Þá verður í tengslum við innleiðingu tilskipunar um viðbúnað og skilameðferð unnið að innleiðingu á svokallaðri MREL kröfu, eins konar viðbótareiginfjárröfu, sem áskilur að banka skuli fjármagna þannig að hægt sé að endurfjármagna hann ef eigið fé tapast.

18) Eiginfjárlutfall banka er í raun hærra frá sjónarhóli eiganda sértryggðra bréfa í bankanum en annarra kröfuhafa. Þetta skýrist af því að veðþekja sértryggðra bréfa er 125% svo þau taka til sín umtalsverðar eignir umfram nafnverð útgáfu bréfanna.

19) Samkvæmt könnun Evrópska bankaeftirlitsins (EBA) frá júlí 2017 var vegið meðaltal kvaðabundinna eigna 27% í árslok 2016. Sjá <http://www.eba.europa.eu/documents/10180/1720738/EBA+Report+on+Asset+Encumbrance++July+2017.pdf> Á Íslandi var hlutfallið hjá stóru viðskiptabönkunum á sama tíma 16%.

20) Reglur SÍ nr. 1032/2014.

### 4.3 Viðbúnaður og skilameðferð

Fjármála- og efnahagsráðuneytið vinnur að frumvarpi til innleiðingar á tilskipun 2014/59/ESB um viðbúnað og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja (BRRD) hér á landi.<sup>21)</sup> Stefnt er að því að ákvæði XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, sem fjalla um endurskipulagningu fjárhags og slit fjármálafyrirtækja, verði sameinuð tilskipuninni þannig að til verði heildstæður lagabálkur um viðbúnað, skilameðferð og slit fjármálafyrirtækja. Í lagabálknum verður kveðið á um sérstakar heimildir og úrræði til að takast á við ógjaldfærni flestra fyrirtækja sem starfa á fjármálamarkaði. Meginefni tilskipunarinnar eru vel útlistuð í skýrslunni frá júní 2017, en hér er hnykktt á helstu þáttum.

Markmið tilskipunarinnar er að tryggja tímanleg inngrip stjórnvalda þegar banki lendir í vandræðum og lágmarka neikvæðar afleiðingar af fjármálaáföllum ef til þeirra kemur. Kerfislega mikilvæg starfsemi banka er tryggð á sama tíma og þörf á framlögum úr ríkissjóði er takmörkuð. Þannig er einn tilgangurinn með þessum nýju reglum að láta hluthafa og lánardrottna banka taka tapið, en ekki skattgreiðendur. Til að uppfylla þessi markmið mælir tilskipunin fyrir um stjórnskipulag, viðbrögð og aðgerðir til að takast á við erfiðleika og áföll í rekstri banka.

Aðgerðir og viðbrögð við fjármálaáföllum felast í þremur fösom. Sá fyrsti þeirra er að bankinn gerir sjálfur viðbúnaðaráætlun þar sem aðgerðir til að mæta áföllum eru listaðar og samþykktar af eftirlitsaðila. Annar fasinn á sér stað þegar hættuástand skapast eða áfall hefur orðið. Þá grípur eftirlitsaðili inn í og viðbúnaðaráætlun er virkjuð að hluta eða öllu leyti auk þess sem eftirlitsaðilinn getur gripið til ýmissa aðgerða til að draga úr álagi á fjármálakerfið. Síðasti fasinn, skilameðferð, er svo virkjaður ef fyrri fasar virka ekki og banki stefnir í þrot. Skilameðferð er á ábyrgð skilavalds sem er sjálfstætt stjórnsýsluvald og er framkvæmd samkvæmt skilaáætlun þess. Ein leið á grundvelli heimilda nýrra reglna gæti verið sú að kerfislega mikilvæg starfsemi (innlán) er tekin til hliðar og sett í sjálfstætt félag ásamt eignum og ef þurfa þykir tekjueiningum. Sú leið getur bæði komið fram í viðbúnaðaráætlun bankans eða að kröfu Fjármálaeftirlits ef bankinn lendir í vanda. Þá getur skilavaldið einnig knúið fram slíka uppskiptingu eigna, bæði á fyrri stigum sem og þegar það hefur tekið banka í skilameðferð.

Settar hafa verið fram kenningar um að áhættusækni eigenda og stjórnenda mjög stórra banka aukist í ljósi þess að hið opinbera komi ávallt til bjargar ef til áfalls kemur vegna kerfislegs mikilvægis starfseminnar. Færa má rök fyrir að framangreind tilskipun geti dregið úr áhættusækni eigenda og stjórnenda þar sem þeir verða meðvitaðir um að það er bara starfseminni sem verður bjargað, en ekki störfum þeirra og eignarhlutum. Til að tryggja það gerir nýja regluverkið ráð fyrir að eigendur og stjórnendur missi yfirráð sín á skilabankanum.

21) Bank Recovery and Resolution Directive. [https://ec.europa.eu/info/law/bank-recovery-and-resolution-directive-2014-59-eu\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/bank-recovery-and-resolution-directive-2014-59-eu_en)

## 5 Niðurstöður

### 5.1 Leiðarljós

Í júniskýrslu starfshóps um kosti og galla aðskilnaðar voru kynntar þrjár leiðir sem nefndinni var falið að skoða og meta hvort ástæða væri til að koma með tillögur um:

**Leið 1:** Byggt verði á umbótum eftir fjármálahrunið (ekki aðskilnaður)

**Leið 2:** Aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi (bannregla)

**Leið 3:** Fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka sett mörk (hlutfallsleið)

Nefndin fjallaði um þessar þrjár leiðir og lagði mat á hver þeirra væri líklegust til að skila bestum árangri með hliðsjón af eftirfarandi leiðarljósum:

- Að dregið verði úr áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs af starfsemi bankanna
- Að leiðin styðji þá þætti bankakerfisins sem teljast ómissandi fyrir samfélagið á hverjum tíma
- Að leiðin byggi á reynslu annarra ríkja af sambærilegum aðgerðum
- Að leiðin taki tillit til íslenskra aðstæðna
- Að leiðin stuðli að virkri samkeppni og samkeppnishæfni bankakerfisins

### 5.2 Leið 1 – Byggt á umbótum eftir fjármálahrunið (ekki aðskilnaður)

Leið 1 byggir á þeirri forsendu að þær breytingar sem hafa verið gerðar eftir fjármálakreppuna 2008 og þær sem eru væntanlegar á komandi misserum dugi. Þar af leiðandi sé ekki þörf á sérstökum skipulagsbreytingum á íslenskum bönkum.

#### 5.2.1 Mat nefndar

Eins og rakið er í júniskýrslu hafa orðið umfangsmiklar breytingar á regluverki og eftirliti bankastarfsemi á Evrópska efnahagssvæðinu. Þær snúa m.a. að auknum kröfum um eigið fé banka, vogunarhlutföllum sem takmarka skuldsetningu, auknum kröfum til banka um að binda eigið fé á móti ólíkum áhættuþáttum, nýjum lausafjárreglum, þrengri reglum um stórar áhættuskuldbindingar, takmörkunum á árangursmiðaðri umbun starfsmanna, auknum eftirlitsheimildum, áhættumiðuðu eftirliti, auknum hæfniskröfum til stjórnenda og tímanlegum áætlunum um aðgerðir til björgunar eða slita fyrir banka á fallandi fæti. Nýjum reglum um stöðuga fjármögnun (NSFR) er ætlað að draga úr tímamisvægi milli eigna og skulda, sem var einn stærsti áhættuþátturinn hjá íslensku bönkunum í aðdraganda bankahrunsins. Þá hefur verið settur upp samstarfsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika, sem og kerfisáhættunefnd sem starfar fyrir fjármálastöðugleikaráðið og leggur mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika.

Allar þessar reglur hafa verið innleiddar eða eru í innleiðingarferli hér á landi. Því til viðbótar hafa verið gerðar breytingar á regluverki sem horfa til séríslenskra aðstæðna eins og bann við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum, takmörkun á fyrirgreiðslum til tengdra aðila, breytingar á reglum um stjórn og stjórnarhætti og reglur um forgang innstæðna við slit banka. Þá hefur löggjafinn á Íslandi sett strangari reglur um kaupauka í fjármálafyrirtækjum en tíðkast á Evrópska efnahagssvæðinu.

Loks má nefna að við fjármálahrunið hér á landi var erlend starfsemi bankanna að mestu klofin frá innlendu starfseminni. Erlend starfsemi hefur vaxið hægt hjá nýju bönkunum og umfang hennar er enn sem komið er lítil hluti af heildarstarfsemi þeirra.

Það er mat nefndarinnar að framangreindar lagabreytingar hafi skilað miklum árangri, en mikilvægt sé að stjórnvöld standist hugsanlegan þrýsting í framtíðinni um að draga aftur úr aðhaldi regluverksins og eftirlits. Kerfislega mikilvægir viðskiptabankar standa vel í dag og áhætta í rekstri þeirra takmörkuð. Hins vegar kunna að skapast aðstæður á komandi árum sem breyta því. Nánar verður komið að því í umfjöllun um leið 3 í þessum kafla.



### 5.3 Leið 2 – Aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi (bannregla)

Leið 2, svokölluð bannregla, tekur mið af þeim leiðum sem Frakkar og Þjóðverjar fóru þar sem eigin viðskipti eru bönnuð ásamt fjárfestingum og lánveitingum tiltekinna sérhæfðra sjóða. Þá starfsemi ber að stunda í sjálfstæðu félagi, sem þó má vera hluti af samstæðu. Banki sem hefur í hyggju að vera í verulegri fjárfestingarbankastarfsemi getur þannig áfram boðið upp á heildarþjónustu, en má ekki vera með hana í einu félagi eins og áður. Í því liggur m.a. munur á þeim leiðum sem Frakkar og Þjóðverjar fara, og svo Bandaríkjamenn, að vestanhafs ber bönkum að selja frá sér þá einingu sem stundar eigin viðskipti.

#### 5.3.1 Mat nefndar

Ekki er enn komin full reynsla á þau skref í átt að aðskilnaði sem nokkur stór ríki hafa stigið á undanförunum árum. Bandaríska Volcker-reglan hefur reynst flóknari í framkvæmd en lagt var upp með og þarlend stjórnvöld hafa nýverið boðað skref til baka varðandi vissa þætti, m.a. að hækka verulega stærðarmörk þeirra fyrirtækja sem undir regluna falla. Þá nær sú regla að hluta til þátta eins og hátíðniviðskipta sem ekki er hefð fyrir á íslenska markaðnum sökum smæðar hans. Bretar eru enn að undirbúa sínar breytingar sem munu koma til framkvæmda í ársbyrjun 2019. Evrópusambandið hefur, líkt og fyrr segir, dregið reglugerðardrög um aðskilnað til baka. Frakkar og Þjóðverjar gerðu tilteknar lágmarksbreytingar, sem enn er ekki komin mikil reynsla á.

Íslenskt bankakerfi hefur í gegnum áratugina byggst upp að meginhluta að skandinavískri fyrirmynd. Eftir inngöngu Íslands í EES tók regluverk bankakerfisins mið af regluverki hins sameiginlega markaðar. Eftir einkavæðingu íslensku bankanna um síðustu aldamót og fram að fjármálakreppunni fór starfsemi þeirra í vaxandi mæli að líkjast fjárfestingarbönkum í Evrópusambandinu. Við endurreisn bankakerfisins á Íslandi árið 2008 varð erlend starfsemi að mestu eftir í slitabúum föllnu bankanna. Umfang fjárfestingarbankastarfsemi bankanna var enn töluvert fyrstu árin eftir endurreisn. Munaði þar mest um hlutabréfastöður í fyrirtækjum sem bankarnir leystu til sín. Með endurskipulagningu, sölu og eftir atvikum skráningum á markaði hefur að mestu leyti verið losað um þær stöður. Frá ársbyrjun 2009 til ársloka 2012 hækkuðu skuldabréfastöður bankanna í veltubók, sem má tengja við innleiðingu eftirlitsstofnana á kröfum vegna nýrra lausafjárhlutfalla. Síðustu ár hefur stöðutaka bankanna og þar með fjárfestingarbankastarfsemi þeirra farið minnkandi.<sup>22)</sup> Hugsanlega má rekja það til þess að eiginfjárkröfur vegna stöðutöku í hluta- og skuldabréfum í veltubók hafa verið auknar. Fjárfestingarbankastarfsemi bankanna er í dag ekki nálægt þeim mörkum að aðskilnaður sé tímabær.

Aðskilnaði fylgir óhjákvæmilega verulegur kostnaður. Eftir hrun hafa verið endurreistir þróttmiklir heimamiðaðir bankar sem hafa alla burði til að þjóna atvinnulífi og heimilum í landinu. Það er mat nefndarinnar að þær breytingar sem gerðar hafa verið á regluverki banka eða eru í farvatninu séu nægjanlegar og að óbreyttu séu ekki nægilegar sterkar forsendur fyrir skipulagsbreytingum að erlendri fyrirmynd.

### 5.4 Leið 3 – Fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabanka sett mörk (hlutfallsleið)

Leið 3, svokölluð hlutfallsleið, byggir á því að umfangi fjárfestingarbankastarfsemi stórra viðskiptabanka séu sett ákveðin mörk. Þetta er í grunninn sú leið sem nefnd Erkki Liikanen kynnti í skýrslu sinni fyrir ESB árið 2012 og Belgar innleiddu í sína löggjöf árið 2014. Hún felur í sér að aukið umfang fjárfestingarbankastarfsemi leiði til stighækkandi eiginfjárfarna. Ef banki heldur áfram að auka fjárfestingarbankastarfsemi sína, þrátt fyrir þann kostnaðarauka sem eiginfjársbindingarnar bera með sér, er dregin lína sem neyðir bankann í aðgerðir ef fjárfestingarbankastarfsemi hans fer umfram tiltekið hlutfall af heildareignum eða eiginfjárgrunni.

22) Sjá mynd í kafla 4.

Bankinn þarf þá að draga úr þeirri starfsemi sem komin er upp að mörkum, hækka eiginfjárgrunn sinn, auka umfang annarra eigna eða færa hluta starfseminnar í sérstakt félag.

Belgar ganga lengra í sinni útfærslu en leið 3 hjá starfshópnum sem skilaði í júní 2017 gerir. Í Belgíu er bönkum sem taka við innlánnum óheimilt að stunda eigin viðskipti (veltubókarviðskipti fyrir eigin reikning), auk þess sem þeim er óheimilt að fjárfesta í ákveðnum sjóðum eða veita þeim lánaþyrirgreiðslur nema að sérstökum kröfum uppfylltum.

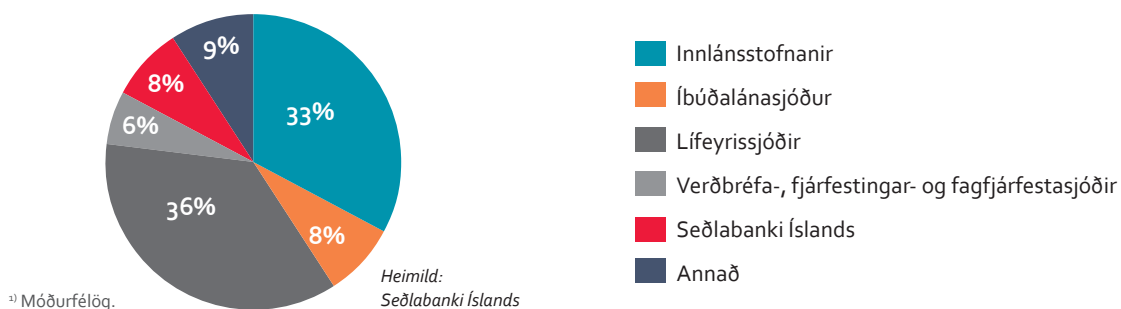
Framangreinda starfsemi má reka í tengdu félagi, háð samþykki eftirlitsaðila. Þá er eftirlitinu heimilt að takmarka þá starfsemi banka sem hvorki fellur undir bannreglu eða hlutfallsreglu ef það metur ástæðu til þess. Belgíska módelið gengur þannig út á bannreglu og hlutfallsreglu, en í júnískýrslunni er einungis lagt upp með hlutfallsleiðarhlutann í útfærslu á leið 3.

#### 5.4.1 Mat nefndar

Gera má ráð fyrir að fjárfestingarbankastarfsemi stóru íslensku viðskiptabankanna kunni að aukast á komandi árum. Í dag nema eignir bankanna um 33% af eignum allra fjármálaþyrirtækja en eignir lífeyrissjóða um 36%. Eignir lífeyrissjóða fara ört vaxandi, mun hraðar en efnahagsreikningar bankanna.

#### Skipting eigna fjármálakerfisins<sup>1)</sup>

Júní 2017



Að hluta til snýr þjónusta bankakerfisins við lífeyrissjóði að kjarnastarfsemi viðskiptabanka, þ.e. að taka við innlánnum og greiðslumiðlun. Verulegur hluti snýr hins vegar að því sem í þessari skýrslu er nefnd þjónustustarfsemi fjárfestingarbankaarms bankanna. Mikill vöxtur lífeyrissjóðakerfisins mun þannig einn og sér kalla á aukna fjárfestingarbankastarfsemi í landinu, sérstaklega þjónustutengda starfsemi sem ekki felur í sér stöðutöku af hálfu banka og þar með ekki sömu kerfisáhættu.

Þótt íslensku bankarnir standi vel í dag, fjárfestingarbankastarfsemi þeirra sé lítil og búið sé að ráðast í viðamiklar breytingar á regluverki fjármálamarkaðar telur nefndin að umfang fjárfestingarbankastarfsemi sem og áhættusækni í rekstri bankanna gæti breyst á næstu árum. Dæmi fortíðar sýna að slíkar breytingar geta gerst hratt. Leið 3 veitir eftirlitsaðilum afdráttarlaus heimild og skyldu til að bregðast við áður en áhættan verður of mikil.

Sé litið til Evrópu hafa ríki stillt upp tveimur ólíkum leiðum við setningu slíkra varnarlína. Annars vegar er umfang þeirrar starfsemi sem metin er áhættusöm mæld og gerð krafa um aðgerðir ef hún nær tilteknum mörkum. Belgía útfærir sínar reglur á þennan máta. Hins vegar er það sú leið sem Sviss kaus að fara, það er að heimila fjármálaeftirlitinu að setja bönkum sérkröfur til að takmarka

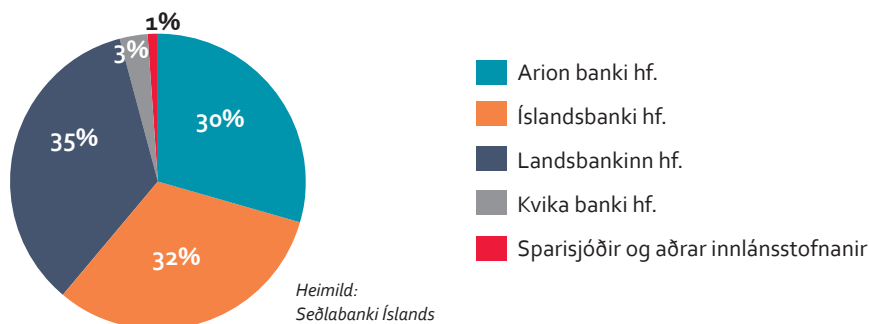
áhættu af tilteknum eignum eða tiltekinni starfsemi með því að færa þær eignir eða starfsemi í sérstakt félag. Fjármálaeftirlitinu í Bretlandi eru einnig færðar slíkar heimildir í tengslum við útfærslu á nýju regluverki.

Það er mat nefndarinnar að hér á landi sé skynsamlegt að setja umfangi fjárfestingarbankastarfsemi innan kerfislega mikilvægra banka takmörk. Við slíka afmörkun verði horft á starfsemina eins og hún er skilgreind í júniskýrslu fyrri starfshóps. Nefndin ræddi töluvert hvort ætti að fara sömu leið og Bretar með því að girða kjarnastarfsemi stærstu alhliða bankanna frá annarri starfsemi þeirra. Eftir ítarlega greiningu á kostum og göllum, m.a. með samtali nefndarinnar við Sir John Vickers, höfund bresku leiðarinnar, varð niðurstaðan sú að fjárfestingarbankastarfsemi íslensku bankanna væri ekki það umfangsmikil að girða bæri af kjarnastarfsemi þeirra að óbreyttu. Nefndin horfir hins vegar til einstakra þátta bresku leiðarinnar í útfærslu í tillögu sinni.

Þá var rætt í nefndinni hvort slík útfærsla ætti að ná til allra banka með alhliða starfsemi á Íslandi eða einungis kerfislega mikilvægra banka. Það liggur fyrir að þær þjóðir sem ráðist hafa í skipulagsbreytingar á bankakerfum sínum undanfarin ár hafa dregið línuna við stærstu banka síns lands, þá banka sem teljast kerfislega mikilvægir. Hin bandaríska Volcker regla gekk reyndar hvað lengst í að teygja sínar reglur lengra en bara til allra stærstu bankanna. En eins og fram kemur í umfjöllun um bannregluna í undirkaflanum hér að framan þá hafa bandarísk stjórnvöld boðað að stigið verði skref til baka í þeim efnum. Á Íslandi eru í dag starfandi fjórir viðskiptabankar, þar af þrír sem eru taldir kerfislega mikilvægir, auk nokkurra sparisjóða. Nefndin sér ekki rök fyrir að leggja til sérstök fjárhæðarviðmið um stærð banka, en telur rétt að fara sambærilega leið og þau erlendu ríki sem horft er til í þessari skýrslu hafa gert, þ.e. afmarka slíka reglu við kerfislega mikilvæga banka. Það er og verður áfram í höndum eftirlitsstofnana að skilgreina hvaða bankar teljist kerfislega mikilvægir á hverjum tíma.

### Stærðarhlutföll íslensku bankanna<sup>23)</sup>

Júní 2017



<sup>23)</sup> Móðurfélag.

Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu nam mat á eiginfjárförf vegna liða er tengjast fjárfestingarbankastarfsemi sem felst í beinni og óbeinni stöðutöku þriggja stærstu viðskiptabankanna 4,4% af eiginfjárgrunni þeirra um mitt ár 2017.<sup>23)</sup> Fjármálaeftirlitið telur að það hlutfall eigi mögulega eftir að hækka með fyrirhuguðum breytingum á viðmiðum eftirlitsins. Sú markalína sem er dregin verður að gefa bönkunum eðlilegt svigrúm til að vaxa áfram, á sama tíma og tryggt verði að áhættutaka alhliða banka á Íslandi verði takmörkuð. Samkvæmt viðmiðum Fjármálaeftirlitsins

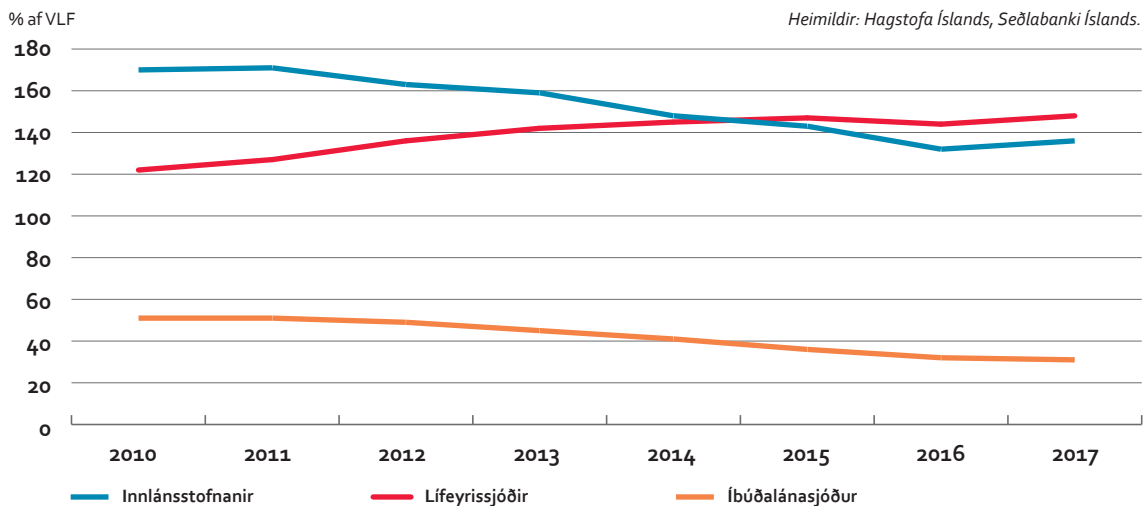
23) Fjármálaeftirlitið reiknar hlutfallið með eftirfarandi hætti: heildareiginfjárförf vegna skuldabréfaáhættu í veltubók, hlutabréfaáhættu í fjárfestinga- og veltubók, og óbeinnar stöðu í verðbréfum (lán til eignarhaldsfélaga) borin saman við eiginfjárgrunn bankanna. Sjá bls. 56 í júniskýrslu.

teljast t.d. stöður í hlutabréfum í fjárfestingarbók, sem bankarnir fá í fangið vegna veðkalla, til fjárfestingarbankastarfsemi. Ákveðinn sveigjanleiki þarf því að vera til staðar.

Nefndin leggur til að hámarkið miðist við 10-15% af eiginfjárgrunni, þar sem neðri mörkin horfa til stöðunnar við útkomu skýrslunnar, fyrir boðaðar breytingar á viðmiðum eftirlitsins. Hafi banki hug á því að auka við fjárfestingarbankastarfsemi sem fellur undir afmörkunina umfram það hlutfall, er honum það heimilt með því að stofna sérfélag um þá fjárfestingarbankastarfsemi sem væri umfram hámarkið. Regluleg samskipti milli bankans og Fjármálaeftirlits færu í gang ef banki nálgast hámarkið, sem stefndu að því að tryggja að fjárfestingarbankastarfsemi bankans fari ekki yfir leyfilegt hámark. Ef viðkomandi banki kysir engu að síður að auka fjárfestingarbankastarfsemi sína færi Fjármálaeftirlitið fram á stofnun sjálfstæðs félags þar um. Við útfærslu á tillögum um slíkt félag leggur nefndin til að horft verði til breytinga á breskum fjármálamarkaði árið 2013, sem fyrr er fjallað um. Þannig væri hið nýja sjálfstæða félag með óháða stjórn, stjórnendur og fjárhag og eftirlitið fái skýrar heimildir til að setja bæði upphaflegu og nýju félagi skilyrði til að tryggja að fjárfestingarbankinn skapi ekki áhættu fyrir viðskiptabankann.

Ef ekki næðist samstaða um lögfestingu á hámarkshlutfalli fjárfestingarbankastarfsemi leggur nefndin til að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt og skylt til að grípa til aðgerða ef eftirlitið telur að fjárfestingarbankastarfsemi tiltekins kerfislega mikilvægs banka sé orðin það viðamikil að áhættan geti haft áhrif á viðskiptabankastarfsemina. Eftirlitið hefur í dag heimildir til að grípa inn í rekstur banka almennt, en þær eru mjög almennar og því hætta á að ákvörðun um slík inngrip gæti dregist þar til það væri orðið of seint. Það hvað ákvæðin eru almenn og óskýr kallar á ítarlegan rökstuðning Fjármálaeftirlitsins fyrir inngripum og eykur möguleika bankanna til að andmæla. Þannig verður væntanlega ekki gripið til slíks af hálfu eftirlitsins nema í algjörrri neyð, enda líklegt að það ferli muni ýta undir þrætur um lögmæti slíkra ákvarðana eftirlitsins og seinka inngripum.

### Eignir fjármálakerfisins sem hlutfall af VLF<sup>2)</sup>



<sup>2)</sup> Móðurfélög. Stuðst er við bráðabirgðatölur fyrir júní 2017.

23) Fjármálaeftirlitið reiknar hlutfallið með eftirfarandi hætti: heildareiginfjárförf vegna skuldabréfaáættu í veltubók, hlutabréfaáættu í fjárfestinga- og veltubók, og óbeinnar stöðu í verðbréfum (lán til eignarhaldsfélaga) borin saman við eiginfjárgrunn bankanna. Sjá bls. 56 í júniskýrslu.

Það kom fram í samtölum við eftirlitsstofnanir að ekki sé skýrt í dag hvaða þættir í starfsemi viðskiptabankanna teljist það kerfislega mikilvægir í þjónustu við almenning og fyrirtæki að þeir verði ávallt að vera til staðar. Nefndin kallar eftir því að eftirlitsaðilar gangi sem fyrst í að draga skýra línu um hvaða starfsþættir þetta eru. Á hverjum tíma þarf að vera ljóst hvaða bankastarfsemi er brýnt að standa vörð um svo raunhagkerfið geti starfað án hnökra.

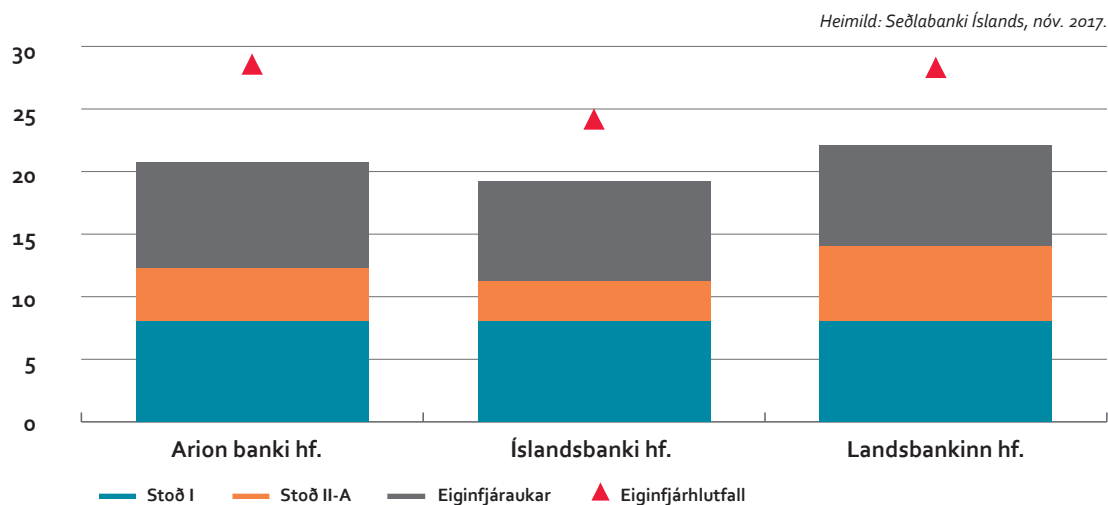
## 5.5 Viðbætur

Í starfi sínu fékk nefndin margvíslegar ábendingar um vandamál og mögulegar úrbætur á regluverki íslensks fjármálamarkaðar sem ekki varða beint þær þrjár leiðir sem nefndinni var falið að skoða, en snúa engu að síður að áhættu í kerfinu. Nefndin telur ástæðu til að hugað verði sérstaklega að eftirfarandi ábendingum.

### 5.5.1 Mikilvægar eiginfjárkröfur

Ljóst er af samtölum við viðmælendur nefndarinnar að vaxandi þrýstingur er frá hagsmunaaðilum á eftirlitið að draga úr eiginfjárkröfum, eftir því sem líður lengra frá fjármálakreppunni. Nefndin telur mikilvægt að standa vörð um nauðsynlegar eiginfjárkröfur, ekki síst á kerfislega mikilvæga banka. Það er rauður þráður í skrifum fræðimanna um fjármálakreppur að sterkt eigið fé verði ávallt einn mikilvægasti öryggisventillinn til að vega á móti áhættu í bankastarfsemi. Í góðæri er ávallt þrýstingur á að lækka eiginfjárkröfur og ef gengið er of langt í því er hætt við að varasjóðir bankanna verði ófullnægjandi þegar herðir að.

### Eiginfjárkröfur og eiginfjárlutföll kerfislega mikilvægra banka<sup>1)</sup>



<sup>1)</sup> Á samstæðugrunni. Eiginfjárlutföll mitt ár 2017. Sjá Fjármálastöðugleiki 2/2017.

Í könnunar- og matsferli Fjármálaeftirlitsins á stóru bönkunum þremur sem lauk í nóvember 2017 var eiginfjárgrunnur bankanna metinn með hliðsjón af áhættum í starfsemi þeirra, með hliðsjón af nýútgefnum viðmiðum Fjármálaeftirlitsins. Í ferlinu var meðal annars lagt mat á viðskiptaáætlanir bankanna, stjórnarhætti, útlána- og samþjöppunaráhættu og markaðsáhættu. Við mat á markaðs-áhættu voru vaxtaáhætta og hlutabréfaáhætta í veltubók og fjárfestingarbók skoðaðar, auk gjald-eyrisáhættu og verðtryggingaráhættu. Jafnframt var lagt mat á rekstraráhættu, með áherslu á áhættu vegna upplýsingatæknikerfa, orðsporsáhættu, laga- og stjórn málaáhættu, og lausafjár- og fjármögnunaráhættu. Auk þess voru umgjörð álagsprófa og áhrif fyrirhugaðrar hækkunar á samanlagðri kröfu um eiginfjáruka skoðuð.

Helsta niðurstaða úttektarinnar sem FME birti þann 8. nóvember 2017 var að mælt var fyrir um hærri eiginfjárgrunn en sem nemur 8% af áhættugrunni hjá bönkunum þremur. Eftirlitið ákvarðar þannig nýja lágmarkskröfu um eiginfjárgrunn sem hlutaðeigandi bönkum ber að fullnægja auk þess sem þeim ber að viðhalda samanlagðri kröfu um eiginfjárauka. Eftirlitinu er ekki heimilt að birta upplýsingar um nýjan eiginfjárgrunn, en hvatti bankana í tilkynningu sinni að gera það sjálfir.

Í þessum efnum skiptir máli að átta sig á að háar eiginfjárkröfur og nýjar reglur um viðbúnaðar- og skilameðferð vinna saman, þar sem þær fyrrnefndu gegna því hlutverki að koma í veg fyrir fall banka meðan þær síðarnefndu snúa að því hvernig sé leyst úr málum á skilvirkan hátt ef banki lendir í vanda og draga þannig úr kostnaði sem hlýst af falli hans.

### 5.5.2 Ör útlánavöxtur

Eins og fram kemur í kafla 4 eru útlán ein megináhættan í starfsemi viðskiptabanka. Í þeim kafla eru einnig upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu um lán til erlendra félaga. Fram kemur að slík lán séu tiltölulega lítil hluti af lánasafni bankanna í dag. Það gæti breyst á komandi árum. Slík þróun gæti ýtt undir útlánavöxt til áhættusamari félaga, þar sem fjármögnunarkostnaður íslenskra banka er almennt hærri en erlendra keppinauta.

Mikill útlánavöxtur er oft undanfari þess að banki lendi í vandræðum. Seðlabankinn getur reynt að slá á slíkan vöxt með hækkun stýrivaxta, þegar hann er almennur í kerfinu, en eins og sýndi sig í aðdraganda síðustu fjármálakreppu þá voru áhrif slíkra aðgerða lítil þar sem aðrir þættir eins og gengisþróun og almenn hækkun á eignamörkuðum vógu þyngra. Auknar kröfur Seðlabanka um bindiskyldu eru annað tæki sem hægt er að beita þegar útlánavöxtur í bankakerfinu er mikill. Til þess kemur þó síður ef slíkur vöxtur afmarkast við einn banka. Seðlabanki Íslands getur þar að auki takmarkað útlán í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila, hvort sem um er að ræða fyrirtæki eða einstakling. Fjármálaeftirlitið getur einnig unnið gegn örum útlánavexti til einstaklinga með því að setja eða þrengja reglur um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda eða með takmörkunum á greiðslubyrði eða lánsfjárhæð í hlutfalli við tekjur neytenda.

Norska fjármálaeftirlitið hefur sett fram viðmið í könnunar- og matsferli sínu til að draga úr örum útlánavexti. Þar er horft á útlánavöxt banka yfir tveggja ára tímabil og hann borinn saman við meðalútlánavöxt 10, 20 og 30 ár aftur í tímann. Tveggja ára meðaltals útlánavöxtur umfram efri mörk sögulegs vaxtar leiðir til hækkunar eiginfjárkröfu eftirlitsins undir stoð II til viðkomandi banka.<sup>24)</sup> Nefndin telur rétt að Fjármálaeftirlitið skoði að nota sambærileg viðmið í sínu könnunar- og matsferli. Við útfærslu slíkra viðmiða hér á landi þyrfti að huga að íslenskum aðstæðum sem og samspili slíkra eiginfjárfraða við eiginfjárauka sem Fjármálaeftirlitið setur að undangengnum tilmælum Fjármálastöðugleikaráðs, skv. 86. gr. d í lögum um fjármálafyrirtæki.

### 5.5.3 Áhættuvilji skiptir máli

Bankastarfsemi er í eðli sínu áhættusöm, hvort heldur sem um viðskiptabanka- eða fjárfestingarbankastarfsemi er að ræða. Áhættan er mismikil fyrir einstaka þætti starfseminnar og reglusmiðir hafa sem aldrei fyrr sett hinar ýmsu reglur til að takmarka áhættu í starfsemi banka til að draga úr líkum á að stórt fjármálaáfall eins og varð 2008 endurtaki sig. Áhættuvilji hluthafa, stjórnar, stjórnenda og lykilstarfsmanna fjármálafyrirtækis skiptir einnig miklu. Við fjármálaáfall dregur úr áhættuvilja þeirra, jafnt sem viðskiptamanna. Eftir því sem lengra frá líður getur áhættuviljinn aukist á ný, ekki síst með nýjum stjórnendum sem ekki búa að sömu reynslu. Sama getur átt við með nýja eigendur. Samkeppni á milli banka um viðskipti ýtir einnig þar undir.

24) [https://www.finanstilsynet.no/contentassets/6f0fad50638a46feadae5d4a1880ef02/circular\\_12\\_2016\\_appendix\\_2.pdf](https://www.finanstilsynet.no/contentassets/6f0fad50638a46feadae5d4a1880ef02/circular_12_2016_appendix_2.pdf)

Bresk stjórnvöld settu á stofn sérstaka nefnd um siðferði í bankastarfsemi í kjölfar endurtekinnna hneykslismála þarlendrar banka í kjölfar fjármálakreppunnar. Áherslan á þennan þátt hefur aukist um allan heim. Hér á landi fóru stærstu bankarnir þá leið að setja sér sérstakar siðareglur árin eftir bankahrunið. Önnur fjármálafyrirtæki fylgdu í kjölfarið. Viss hættu er á að meðvitund um þann þátt í starfseminni fari dvinandi þegar líður frá.

Einn af þeim þáttum sem Fjármálaeftirlitið metur í árlegu könnunar- og matsferli (SREP) er fyrirtækja- og áhættumenning innan viðkomandi banka. Nefndin leggur áherslu á að vandað sé til þeirrar úttektar, enda er þetta einn af hornsteinum heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta. Ein leið til að vekja starfsmenn banka reglulega til umhugsunar um þessi mál væri árleg viðlagaæfing fyrir stjórnendur og lykilstarfsmenn fjármálafyrirtækja. Á slíkri æfingu væru ekki einungis æfð viðbrögð við fjármálaáfalli, heldur einnig rifjaðar upp bankakreppur fortíðar. Mögulega gætu Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn staðið sameiginlega að þessu. Einnig mætti sjá þetta sem árlega endurmenntun af hálfu bankanna sjálfra, mögulega gegnum sameiginlegan vettvang.<sup>25)</sup>

#### 5.5.4 Öflugt eftirlit er mikilvægt

Eftirlit með fjármálastarfsemi var mikið gagnrýnt í hinum vestræna heimi í kjölfar fjármálakreppunnar. Ísland, eins og svo mörg önnur ríki, fór þá leið að auka verulega við fjármagn og mannafla fjármálaeftirlits, auk þess sem lögbundnum eftirlitsúrræðum fjölgaði mikið. Áherslum í eftirliti var breytt og tekið upp áhættumiðað eftirlit, þar sem eftirlitsskyldir aðilar eru flokkaðir eftir kerfislegu mikilvægi og eftirliti skipt niður í viðbragðseftirlit, fyrirbyggjandi eftirlit og framsýnt eftirlit, en síðasta eftirlitið beinist að því að greina nýjar, áður óþekktar áhættur í rekstri fjármálafyrirtækja. Nefndin telur þær áherslubreytingar í eftirlitinu til góða. Jafnframt ber að hafa í huga að útgjöld eru ekki mælikvarði á árangur, mestu skiptir að vel sé fylgst með þeim þáttum í starfsemi bankanna sem skapað geta hættu fyrir raunhagkerfið.

Hlutverk fjármálaeftirlits er í kjarna sínum þrjúþætt. Eftirlitinu ber að vera sá aðili sem leiðbeinir eftirlitsskyldum aðilum og öðrum sem tengjast fjármálamarkaðnum. Í öðru lagi ber því að sinna lögregluhlutverki sínu, á grunni lagalegs eftirlits og beita valdheimildum sínum til að bregðast við eftirlitsskyldir aðilar og aðrir sem undir eftirlitið falla sinna ekki lögbundnum skyldum. Í þriðja lagi er svo áhættumiðað eftirlit sem er sífellt að skoða stöðutökur, aðferðafræði og áhættumat bankanna. Öll þessi hlutverk eru jafn mikilvæg. Eftirlitsskyldir aðilar eiga þannig að geta leitað til eftirlitsins með hin ýmsu mál sem á þeim brenna hverju sinni og eiga samtöl við eftirlitið um mál sem skiptar skoðanir kunna að vera um. Á sama tíma er mikilvægt að þeir beri þá virðingu fyrir eftirlitinu sem þarf að vera til staðar.

Mikilvægt er að eftirlit fari fram nægilega oft til að greina megi vísbendingar um aukna áhættu hjá kerfislega mikilvægum fjármálafyrirtækjum innan árs eða árshluta. Eftirlitið upplýsti nefndina um að yfirsýn þess yfir allar helstu áhættur væri góð í dag, þar sem hægt væri að greina vísbendingar um aukna áhættu innan einstakra mánaða.

Þá telur nefndin að mætti skoða, með það að markmiði að auka skilvirkni og nýtingu mannafla, að skilja neytendamál frá Fjármálaeftirlitinu. Horfa mætti til Bretlands, þar sem fjármálaeftirliti var skipt í tvennt á árinu 2013 í annars vegar Prudential Regulation Authority (PRA) sem fer með hið hefðbundna eftirlit með fjármálastarfsemi og hins vegar Financial Conduct Authority (FCA) sem hefur með neytendamál, samkeppnismál, eftirlit með neytendalánnum og starfshætti á fjármálamarkaði að gera. Ef slík breyting væri gerð, yrði eftirlit með neytendalánnum samhliða fært frá Neytendastofu í nýtt eftirlit.

25) Samtök fjármálafyrirtækja halda m.a. úti vottun fjármálaráðgjafa. Mögulega mætti nýta slíkan vettvang til að útfæra endurmenntun stjórnenda og lykilstarfsmanna á þessu sviði.

### 5.5.5 Gagnsæi

Eitt af því sem Vickers-nefndin í Bretlandi lagði áherslu á var að auka gagnsæi á fjármálamarkaði. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands fá mikið magn upplýsinga úr fjármálakerfinu. Seðlabankinn gefur út Fjármálastöðugleikaskýrslu tvisvar á ári með upplýsingum og greiningum um fjármálakerfið, skýrsluna Peningamál með hagfræðilegum greiningum fjórum sinnum á ári, skýrsluna Fjármálainnviðir um greiðslumiðlunarkerfið einu sinni á ári, auk þess sem bankinn birtir ýmsar rannsóknarskýrslur starfsmanna bankans. Fjármálaeftirlitið birtir tölulegar upplýsingar um fjármálakerfið í ársskýrslu sinni einu sinni á ári, auk þess að birta samanteknar ársreikningaskrár eftirlitsskyldra aðila. Þá birta bankarnir sjálfir miklar upplýsingar í ársskýrslum sínum og áhættumatsskýrslum. Þessu til viðbótar eru fundargerðir Fjármálastöðugleikaráðs og peningastefnunefndar birtar opinberlega.

Þær miklu upplýsingar sem þegar eru birtar af bæði eftirlitsskyldum aðilum og eftirlitsstofnunum eru fagnaðarefni. Nefndin telur samt að enn megi bæta upplýsingagjöf, ekki síst af hálfu þeirra sem sinna eftirliti á grunni þess viðamikla magns upplýsinga sem eftirlitsskyldum aðilum er skylt að veita.

Til að auka enn frekar á gagnsæi beinir nefndin því til eftirlitsaðila markaðarins að matreiða lykilupplýsingar um fjármálakerfið og senda fjölmiðlum 3-4 sinnum á ári. Ekki verði látið nægja að senda nýútkomnar skýrslur í heild sinni, heldur verði nokkur atriði sem eftirlitsaðilar vilja leggja áherslu á hverju sinni tekin út og send í formi sem auðvelt er fyrir fjölmiðla að birta beint á sínum miðlum. Regluleg birting slíkra upplýsinga fyrir sjónir almennings eykur aðhald í kerfinu í heild.

Breytingar hafa verið gerðar á umhverfi skortsölu banka á Íslandi eftir fjármálakreppu byggðar á skortsölureglugerð Evrópusambandsins.<sup>26)</sup> Þær breytingar mæla fyrir um tilkynningar til Fjármálaeftirlitsins þegar skortsala í félagi fer yfir ákveðin viðmið og fela eftirlitinu að birta þær upplýsingar opinberlega.<sup>27)</sup>

Nefndin telur ástæðu til að skoða hvort ekki sé einnig skynsamlegt að skylda banka til að skila inn til eftirlitsaðila upplýsingum um viðskiptamenn sem lánað er með veði í hlutabréfum í skráðum félögum eða í formi framvirkra samninga eða annars konar afleiðusamninga vegna kaupa í slíkum félögum, sem líkja má við skuldsett hlutabréfakaup.<sup>28)</sup> Banka bæri þannig skylda til að afhenda slíkar upplýsingar til eftirlitsaðila með reglulegu millibili og eftirlitinu að birta þær opinberlega sem hlutfall af heildarmarkaðsvirði hvers félags. Með tilliti til persónuverndarsjónarmiða er skynsamlegt að birt væru skuldsetningarbil í félaginu, s.s. 0-10, 10-20 o.s.frv. Slík regla væri líkleg til að stuðla að heilbrigðari verðmyndun á markaði með hlutabréf og koma í veg fyrir skuldsetningu sem gæti ýtt undir fjármálaóróa.

### 5.5.6 Hagsmunaárekstrar

Margir gestir sem komu á fund nefndarinnar vöktu athygli á hættunni á hagsmunaárekstrum í starfsemi banka með alhliða starfsemi, þrátt fyrir lögbundna afmörkun starfssviða með svokölluðum kínaveggjum. Þetta vandamál er sérstaklega viðkvæmt á örmörkuðum eins og þeim íslenska. Þannig geta komið upp hagsmunaárekstrar milli fyrirtækjaráðgjafar og fjárvörslu, milli sölutryggingar og fjárvörslu, milli eigin viðskipta og fjár- og sjóðavörslu o.s.frv.

Slíkir hagsmunaárekstrar afmarkast ekki við einingar innan viðskiptabanka, þeir geta einnig átt sér stað hjá hreinum fjárfestingarbönkum og jafnvel verðbréfafyrirtækjum. Aðskilnaður í bankastarfsemi er þar af leiðandi ekki tæki til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

26) Reglugerð 236/2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:086:0001:0024:en:PDF>

27) Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega upplýsingar um nettóskortstöður aðila sem fara yfir 0,5% af útgefnu hlutafé félags. Aðilum er hins vegar skylt að tilkynna Fjármálaeftirlitinu um skortstöður um leið og þær fara yfir 0,2% af útgefnu hlutafé.

28) Sumir bankar nota t.d. svokallaða TRS samninga (e. total return swaps) sem miða að sama markmiði og framvirkir samningar um kaup í félagi.



Nefndin beinir því til stjórnvalda að skoða nánar leiðir til að fyrirbyggja hagsmunaárekstra, m.a. með það að markmiði að armslengdarsjónarmið séu ávallt viðhöfð í viðskiptum milli starfssviða.

Þá getur verið ástæða til að skoða sérstaklega rekstur á sjóðastýringarfyrirtækjum innan veggja fjármálafyrirtækja. Þannig mætti skerpa á óhæði slíkra félaga með frekari aðskilnaði stjórnenda og stjórnar frá móðurfélagi eða auknu gagnsæi um viðskipti milli sjóðastýringarfyrirtækisins og fjármálafyrirtækisins.

### 5.5.7 Fjártækni

Fjártækni (e. fin-tech) hefur verið í örri þróun erlendis árin eftir fjármálakreppu. Ný fyrirtæki hafa sprottið á ógnarhraða og náð mikilli markaðshlutdeild á ákveðnum sviðum. Sem dæmi má nefna upplýsingafyrirtækið Nets sem er á greiðslumiðlunarmarkaði á Norðurlöndum. Alþjóðlega hafa aðilar eins og AliBaba og PayPal náð stórrí hlutdeild af bönkum í greiðslumiðlun og sú þróun á væntanlega eftir að aukast. Fyrirtæki á sviði fjártækni hafa ekki verið áberandi á Íslandi enn þá, en ýmislegt bendir til að hérlendir bankar muni eiga í vaxandi samkeppni við slíka aðila á komandi árum. Þegar eru dæmi um símafyrirtæki sem bjóða almenningi fjármálaþjónustu.

Til að undirbúa sig undir slíka samkeppni geta bankar tekið frumkvæði í að innleiða nýja tækni. Bankarnir eru farnir að stíga slík skref. Mikilvægt er að regluverkið skapi eðlilegt svigrúm fyrir nýja aðila á því sviði, án þess að missa sjónar á því grundvallarhlutverki að tryggja fjármála-stöðugleika.

### 5.5.8 Takmörkun hátíðniviðskipta

Svokölluð hátíðniviðskipti (e. high frequency trading) hafa ekki tíðkast á íslenskum fjármálamarkaði. Þetta eru kerfisbundin viðskipti gegnum hugbúnað sem byggja á flóknum stærðfræðiformúlum (algrími), þar sem magn viðskipta er oftast mikið og mjög skammur tími á milli kaupa og sölu sömu verðbréfanna. Formúlurnar spá þannig fyrir um verðþróun til skamms tíma og gefa fyrirmæli um viðskipti á þeim grunni. Slík viðskipti juku verulega áhættuna í rekstri stóru bandarísku bankanna fyrir fjármálakreppu og því þótti bandarískum stjórnvöldum forgangsmál að skilja þau ásamt beinum stöðutökum frá annarri starfsemi bankanna.

Þótt slík viðskipti hafi ekki tíðkast hér á landi til þessa, m.a. sökum þess hve íslenskur verðbréfamarkaður er grunnur, er mögulegt að það geti breyst á komandi árum. Þá er í sjálfu sér ekkert sem útilokar íslenska banka í dag frá því að setja upp slík viðskipti með verðbréf á erlendum mörkuðum.

Með hliðsjón af þessu telur nefndin að það geti verið full ástæða til að setja ákvæði um hátíðniviðskipti í íslensk lög. Skynsamlegt væri að slíkt ákvæði næði utan um öll sjálfvirk viðskipti, þar sem tölvur eru forritaðar til að kaupa og selja verðbréf sjálfvirkt án aðkomu verðbréfastofnanna.

### 5.5.9 Fjármálamarkaður og samkeppnislög

Mikilvægt er að huga að samkeppni á bankamarkaði, m.a. í útfærslu á regluverki. Fimmtán ár eru síðan lög um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, voru lögfest. Fjármálamarkaðurinn hefur þróast verulega frá þeim tíma. Tímabært er að huga að heildarendurskoðun laganna. Við þá endurskoðun leggur nefndin til að horft verði sérstaklega til samspils ákvæða laganna við samkeppnislög með það að markmiði að stuðla að virkari samkeppni og auka samkeppnishæfni markaðarins.

## 6 Samantekt

Í þessari skýrslu er yfirferð yfir sjónarmið viðmælenda ásamt samantekt um stöðuna erlendis og greiningu á áhættu af einstökum starfsþáttum í bankastarfsemi. Í kaflanum hér á undan er gerð grein fyrir helstu niðurstöðum nefndarinnar. Sú megintillaga sem nefndin setur fram er ætluð sem viðbót við þau skref sem þegar hafa verið tekin til að draga úr líkum á alvarlegum áföllum á íslenskum fjármálamarkaði á komandi árum. Aðrar ábendingar í kaflanum geta einnig stutt við áframhaldandi uppbyggingu sterks og heilbrigðs fjármálamarkaðar hér á landi.

Hér á eftir er samantekt á megintillögu nefndarinnar og öðrum ábendingum.

### 6.1 Tillaga nefndarinnar

#### 6.1.1 Varnarlína um áhættumeiri starfsemi

Nefndin leggur til að ef einhver af kerfislega mikilvægu bönkunum hefur í hyggju að auka þá fjárfestingarbankastarfsemi sem felst í beinni og óbeinni stöðutöku umfram sem nemur 10-15% eiginfjárbindingu af eiginfjárgrunni, sé þeim banka frjálst að gera það enda verði stofnað sérstakt félag um fjárfestingarbankastarfsemina. Félögin geta verið hluti af sömu samstæðu, en þau verði með óháða stjórn, stjórnendur og fjárhag. Slík breyting á lögum um fjármálafyrirtæki verði í anda þeirra lagabreytinga sem gerðar hafa verið í Bretlandi á grunni Vickers-skýrslunnar frá 2011.

Til vara leggur nefndin til að löggjafinn veiti Fjármálaeftirlitinu skýra heimild og skyldu til að grípa til aðgerða ef eftirlitið telur að fjárfestingarbankastarfsemi tiltekins banka sé orðin það viðamikil að hún skapi áhættu fyrir viðskiptabankann. Í þeim efnum skal haft í huga að eftirlitið hefur í dag heimildir til að grípa inn í rekstur banka, en þær eru mjög almennar og því hætta á að hart yrði deilt um lögmæti slíkrar ákvörðunar og inngrip gætu dregist um of.

Þá kallar nefndin eftir því að eftirlitsaðilar skilgreini þá hluta af starfsemi viðskiptabankanna sem verður ávallt að vera uppi til að þjóna almenningi og rekstri fyrirtækja í landinu. Mikilvægt er að enginn vafi leiki á því hvaða starfsþættir það eru.

### 6.2 Aðrar ábendingar

#### 6.2.1 Standa vörð um eiginfjárkröfur

Nefndin leggur áherslu á að staðið verði vörð um nauðsynlegar eiginfjárkröfur, ekki síst á kerfislega mikilvæga banka. Fjármálaeftirlitið þarf að standast þrýsting til verulegrar lækkunar á þeim kröfum, sem líklegt er að fari vaxandi á komandi árum. Það er rauður þráður í skrifum fræðimanna um fjármálakreppur að sterkt eigið fé verði ávallt einn mikilvægasti öryggisventillinn til að veða á móti áhættu í bankastarfsemi og draga úr líkum á falli banka. Samhliða er mikilvægt að innleiða sem fyrst nýjar reglur um viðbúnaðar- og skilameðferð til að tryggja skilvirka úrlausn mála og lágmarka kostnað ef banki lendir í vanda.

#### 6.2.2 Hemill á öran útlánavöxt

Nefndin telur ástæðu til að skoða að Fjármálaeftirlitið taki upp sambærileg viðmið í árlegu könnunar- og matsferli sínu til að slá á öran útlánavöxt og tíðkast í Noregi. Við slíka útfærslu yrði horft samspils við þau úrræði sem eftirlitsaðilar hafa þegar í dag í þeim efnum.

#### 6.2.3 Áhættuvilji skiptir máli

Nefndin leggur áherslu á að eftirlitsaðilar hafi vakandi auga með þróun áhættuvilja stjórnenda og lykilstarfsmanna í fjármálageiranum. Einn þáttur í að vekja starfsmenn reglulega til umhugsunar um þau mál væri árleg viðlagaæfing sem Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn stæðu að sameiginlega. Á slíkri æfingu væru ekki einungis æfð viðbrögð við vá, heldur einnig rifjuð upp fjármálaáföll fortíðar, orsök þeirra og afleiðingar. Jafnframt telur nefndin að mætti útfæra slíkt í endurmenntun af hálfu bankanna sjálfra, mögulega gegnum sameiginlegan vettvang sinn.

#### **6.2.4 Öflugt eftirlit**

Nefndin fagnar þróun í átt að áhættumiðuðu eftirliti og leggur áherslu á að staðið verði vörð um öflugt og skilvirkt Fjármálaeftirlit á Íslandi. Mikilvægt er að eftirlitið sinni jafnt hlutverki sínu sem leiðbeinandi og lögregla á fjármálamarkaði. Þá er mikilvægt að tíðni eftirlits sé með þeim hætti að unnt sé að greina þróun á áhættutöku í bankakerfinu yfir skemmri tímabil. Þá veltir nefndin upp hvort ástæða geti verið til að styrkja neytendamál á fjármálamarkaði með því að skilja þau frá Fjármálaeftirlitinu.

#### **6.2.5 Gagnsæi**

Nefndin fagnar aukinni upplýsingagjöf á fjármálamarkaði, en telur að gera megi enn betur, ekki síst af hálfu þeirra sem sinna eftirliti með markaðnum, til að auka gagnsæi. Nefndin leggur til að eftirlitsaðilar matreiði lykilupplýsingar um fjármálakerfið og birti þær 3-4 sinnum á ári. Ekki verði látið nægja að birta nýútkomnar skýrslur í heild sinni, heldur séu dregin fram helstu atriði sem eftirlitsaðilar vilja leggja áherslu á hverju sinni og sett fram á formi sem er auðskilið bæði fyrir fjölmiðlamenn og almenning. Æskilegt er að eftirlitsaðilar eigi í góðu samstarfi við fjölmiðla um reglulega birtingu slíkra upplýsinga, í þeim tilgangi að auka aðhald í kerfinu í heild.

Þá leggur nefndin til að gagnsæi verði aukið varðandi skuldsetningu viðskiptamanna.

#### **6.2.6 Fyrirbyggja hagsmunaárekstra**

Nefndin beinir því til stjórnvalda að skoða nánar leiðir til að fyrirbyggja hagsmunaárekstra, m.a. í þeim tilgangi að armlengdarsjónarmið séu ávallt viðhöfð í viðskiptum milli starfssviða. Þá getur verið ástæða til að skoða sérstaklega rekstur á sjóðastýringarfyrirtækjum innan veggja fjármála-fyrirtækja með það að markmiði að skerpa á óhæði slíkra félaga.

#### **6.2.7 Fjártækni**

Nefndin fagnar aukinni umræðu á íslenskum fjármálamarkaði um fjártækni (e. fin-tech). Til að undirbúa sig undir slíka samkeppni geta bankar tekið frumkvæði í að innleiða nýja tækni, eins og merkja má nú þegar. Þá er mikilvægt að regluverkið skapi eðlilegt svigrúm fyrir nýja aðila á því sviði, án þess að missa sjónar á fjármálastöðugleikanum.

#### **6.2.8 Takmörkun hátíðniviðskipta**

Nefndin telur ástæðu til að setja í íslensk lög ákvæði um takmörkun hátíðniviðskipta hér á landi.

#### **6.2.9 Fjármálamarkaður og samkeppnislög**

Nefndin leggur til að í næstu heildarendurskoðun á lögum um fjármálafyrirtæki verði hugað sérstaklega að samspili þeirra við samkeppnislög, með það að markmiði að stuðla að virkri samkeppni og auka samkeppnishæfni fjármálamarkaðarins.

## VIÐMÆLENDUR

Árman Þorvaldsson, forstjóri Kviku banka  
Ásgeir Jónsson, viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands  
Birna Einarsdóttir, bankastjóri Íslandsbanka  
Elmar Ásbjörnsson, forstöðumaður á greiningarsviði Fjármálaeftirlitsins  
Gísli S. Óttarsson, framkvæmdastjóri áhættustýringarsviðs Arion banka  
Guðmundur Kári Kárason, lögfræðingur fjármála- og efnahagsráðuneyti  
Hallgrímur Ásgeirsson, yfirlögfræðingur Landsbankans  
Haraldur Þórðarson, forstjóri Fossa Markaða  
Haukur Hafsteinsson, varaformaður stjórnar Landssamtaka lífeyrissjóða  
Hjörleifur Gíslason, fjármála- og efnahagsráðuneyti  
Hrefna Ösp Sigfinnsdóttir, framkvæmdastjóri markaðssviðs Landsbankans  
Hreiðar Bjarnason, framkvæmdastjóri fjármálasviðs Landsbankans  
Höskuldur H. Ólafsson, bankastjóri Arion banka  
Jakob Ásmundsson, viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands  
Jón Daníelsson, hagfræðingur London School of Economics  
Jón Guðni Ómarsson, fjármálastjóri Íslandsbanka  
Jón Þór Sturluson, aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins  
Jónas Þórðarson, sérfræðingur á sviði fjármálainnviða Seðlabanka Íslands  
Leifur Arnkell Skarphéðinsson, fjármála- og efnahagsráðuneyti  
Lilja Björk Einarsdóttir, bankastjóri Landsbankans  
Marínó G. Tryggvason, aðstoðarforstjóri Kviku banka  
Marta Margrét Ö. Rúnarsdóttir, fjármála- og efnahagsráðuneyti  
Már Guðmundsson seðlabankastjóri  
Ólafur Freyr Þorsteinsson, sérfræðingur hjá Samkeppniseftirlitinu  
Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Samkeppniseftirlitsins  
Pétur Einarsson, athafnamaður og fyrrverandi forstjóri Straums fjárfestingarbanka  
Stefán Bjarnason, forstjóri Arctica Finance  
Stefán Broddi Guðjónsson, forstöðumaður greiningardeildar Arion banka  
Stefán Þór Björnsson, sérfræðingur á greiningarsviði Fjármálaeftirlitsins  
Styrmir Þór Bragason, fyrrverandi forstjóri MP banka og eigandi Arctic Adventures  
Tómas Sigurðsson, sérfræðingur á greiningarsviði Fjármálaeftirlitsins  
Valdimar Ármann, forstjóri Gamma  
Vickers, Sir John, stjórnandi rannsóknarstofnunar Oxford Háskóla í Bretlandi  
Þórður Pálsson, forstöðumaður fjárfestinga Sjóvár  
Þórey Þórðardóttir, framkvæmdastjóri Landssamtaka lífeyrissjóða

Nefndin þakkar viðmælendum fyrir þeirra framlag sem og öllum þeim sem aðstoðuðu við efnisöflun og gagnavinnslu við gerð skýrslunnar.

