



FJÁRMÁLAEFTIRLITID

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

20
1999-2019

FJÁRMÁL

RIT FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

Nýr kafli í sögu Fjármálaeftirlitsins hefst senn
Unnur Gunnarsdóttir, forstjóri Fjármálaeftirlitsins

Staða íslensku viðskiptabankanna og helstu áskoranir framundan
Finnur Sveinbjörnsson, framkvæmdastjóri bankasviðs, Elmar Ásbjörnsson,
forstöðumaður áhættugreiningar á bankasviði, Skúli Magnússon, sérfræðingur í
fjárhagslegu eftirliti

Húsnæðismarkaðurinn og fjármálastöðugleiki
Bryndís Ásbjarnardóttir, forstöðumaður þjóðhagsvarúðar

Meðferð skuldabréfa í ársreikningum lífeyrissjóða
Jón Ævar Pálmason, sérfræðingur í áhættugreiningu

Nýr kafli í sögu Fjármálaeftirlitsins hefst senn



Unnur Gunnarsdóttir,
forstjóri Fjármála-
eftirlitsins

Regluverk íslenska fjármálamarkaðarins er að mestu leyti innleitt frá Evrópusambandinu enda fellur fjármálastarfsemi undir gildissvið EES-samningsins. Síðasta áratuginn hefur þetta regluverk verið tekið til gagnerrar endurskoðunar og smíðaður hefur verið mun heilsteyptari lagarammi um starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði en áður var. Valdheimildum og tækjum eftirlitsaðila til að bregðast við áhættum og veikleikum hefur fjölgað verulega og margs konar réttarbætur fyrir neytendur hafa verið lögfestar.

Þótt Evrópugerðirnar séu margar og innleiðingunni fylgi mikil vinna held ég að fáum blandist hugur um að Íslandi er mikill styrkur að EES-samningnum hvað þetta varðar. Óhugsandi er að Ísland hefði eitt og óstutt leitt í lög og fylgt eftir svo umfangsmiklum umbótum sem nú eru akkeri nauðsynlegra varúðarkrafna og neytendaverndar á fjármálamarkaðnum.

Stór og mikilvægur angi fjármálamarkaðarins hér á landi stendur þó utan þessara umbóta en það eru lífeyrissjóðirnir sem EES-samningurinn nær ekki til. Fjármálaeftirlitið hefur um árabil bent á brýna nauðsyn þess að lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða verði tekin til heildarendurskoðunar og færð til nútímalegra horfs, en þau eru að grunni til frá árinu 1997. Slík endurskoðun mun aðeins fara fram að íslensku frumkvæði og án stuðnings frá Evrópu.

Lífeyrissjóðirnir geyma stóran hluta ævisparnaðar landsmanna, auk þess sem þeir hafa umtalsverð áhrif á verðbréfamarkaði og á fjármálastöðugleika. Það er því stórt hagsmunamál alls almennings að samhliða því að tekið sé tillit til sérstöðu þeirra verði kröfur til þeirra samræmdar við aðrar tegundir stórra fyrirtækja á fjármálamarkaði, ekki síst varðandi stjórnarhætti þeirra.

Í apríl síðastliðnum efndi Fjármálaeftirlitið til opins morgunverðarfundar um Framtíðarsýn fyrir lífeyriskerfið. Fundurinn var meðal annars haldinn til að hvetja til úrbóta á umgjörð lífeyrissjóðanna. Í ávarpi mínu þar lagði ég sérstaka áherslu á þrennt sem ég taldi brýnt að hrint yrði í framkvæmd:

1. Að sérlög yrðu sett um starfsemi vörsluaðila séreignarsparnaðar.
2. Að skýr ákvæði um hagsmunaárekstra og útvistun á rekstri lífeyrissjóða yrðu leidd í lög.
3. Að skerpt yrði á kröfum um hæfni stjórnarmanna og framkvæmdastjóra lífeyrissjóða til samræmis við fjármálafyrirtæki og váttryggingafélög.

Fyrr í sumar ákvað fulltrúaráð stéttarfélagsins VR að afturkalla umboð fjögurra stjórnarmanna sinna í næststærsta lífeyrissjóði lands, Lífeyrissjóði verzlunarmanna. Þessi ákvörðun kallaði á skoðun af hálfu Fjármálaeftirlitsins sem leiddi m.a. í ljós óvissu um heimild til afturköllunar á umboði stjórnarmanna. Þetta mál er nú til lykta leitt með samkomulagi milli aðila. Í samkomulaginu fólst að þeir stjórnarmenn sem sátu í stjórn LIVE tilnefndir af VR létu af störfum og í stað þeirra tóku sæti í stjórninni nýir stjórnarmenn sem tilnefndir voru af VR þann 14. ágúst sl. Í tilkynningu um málið sem birt var á vef VR segir meðal annars: „VR fellst á sjónarmið sem fram hafa komið af hálfu lífeyrissjóðsins og Fjármálaeftirlitsins um að óæskilegt sé að þeir sem fara með vald til tilnefningar í stjórn sjóðsins hlutist til um ákvarðanir sjóðsstjórnar með því að skipta út stjórnarmönnum áður en kjörtímabili þeirra lýkur og vonar að slík inngríp heyri nú sögunni til.“

Stjórnarhættir og sú umgjörð sem sett er við val stjórnarmanna og þær hæfiskröfur sem gerðar eru til þeirra hefur verið eitt helsta áhersluatriði Fjármálaeftirlitsins. Atburðir sumarsins hafa varpað ljósi á að rík ástæða er til þess að lífeyrissjóðir endurskoði samþykktir sínar í þeim tilgangi að skýra hvort og þá við hvaða aðstæður umboð stjórnarmanna verði afturkallað.

Annar þáttur sem Fjármálaeftirlitið hefur á síðastliðnum árum einbeitt sér að eru þeir hagsmunaárekstrar sem geta skapast þegar rekstri lífeyrissjóða er útvistað til viðskiptabanka eða vegna undirbúnings stórra fjárfestingaáákvæðana sjóðanna. [Opinberlega birt niðurstaða Fjármálaeftirlitsins vegna fjárfestinga í Sameinuðu sílikoni hf. \(Kísilverksmiðja í Helguvík\)](#) talar þar sínu máli.

Ábyrgð á einstökum fjárfestingum liggur hjá lífeyrissjóðunum hverju sinni, ekki Fjármálaeftirlitinu. Fjármálaeftirlitið hefur hins vegar þrýst á að stjórnarhættir sjóðanna og umgjörð séu traust og undirbúningur fjárfestingarákvarðana séu faglegar og vel undirbúnar og að áhættustýring sé í samræmi við lög og reglur.¹ Þannig rækir Fjármálaeftirlitið hlutverk sitt.

Eftirlit vegna aðgerða gegn peningþvætti fyrirferðamikið

Öflugt Fjármálaeftirlit skiptir miklu máli fyrir innlendan fjármálamarkað og viðskipti Íslendinga á alþjóðlegum markaði. Fjármálaeftirlitið tekur þátt í samstilltu átaki innlendra stjórnvalda um að efla varnir Íslands gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Hefur Fjármálaeftirlitið í því sambandi gert fjölmargar athuganir að undanfögnu, hjá líftryggingafélögum, váttryggingamiðlurum, sparisjóðum, viðskiptabönkum og fleiri aðilum.²

Ísland er aðili að alþjóðlegum samtökum gegn peningþvætti (Financial Action Task Force (FATF)) sem hafa að markmiði að sporna við peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Á árinu 2018 gerði FATF úttekt á frammistöðu Íslands varðandi aðgerðir gegn peningþvætti. Niðurstaðan var áfellingarleg hvað varðar löggjöf og framkvæmd stjórnvalda í málefnum tengdum peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Fjölmargar úrbótakröfur voru gerðar af hendi FATF og fékk Fjármálaeftirlitið og ýmsir aðrir hvassa brýningu um að taka til hendinni og verða við úrbótakröfum alþjóðasamfélagsins. Brátt mun draga til tíðinda þegar niðurstaða FATF liggur fyrir varðandi hvort Ísland hafi brugðist nægilega hratt og vel við þeim. Ljóst er að Fjármálaeftirlitið mun áfram gera allt hvað það getur til að efla varnir og orðspor Íslands að þessu leyti.

Sameining við Seðlabankann á að styrkja Fjármálaeftirlitið

Um þessar mundir er fyrir alvöru að hefjast undirbúningur að sameiningu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Sameining svo stórra stofnana tekur tíma. Huga þarf að verkaskiptingu og öðru skipulagi, umboði til að skuldbinda stofnunina og beita lögboðnu valdi hennar, verklagsreglum, öryggismálum, upplýsingatækni og síðast en ekki síst mannauðsmálum.

Þann 1. janúar næstkomandi tekur við nýr kafli í sögu Fjármálaeftirlitsins. Ástæða er til að ætla að starfsemin muni halda áfram að styrkjast við þessar breytingar. Starfsfólk Fjármálaeftirlitsins mun hér eftir sem hingað til vinna ótullega að því að tryggja traust og heilbrigði fjármálamarkaðarins.

¹ Dæmi um opinberlega birtar niðurstöður vegna athugana á áhættustýringu lífeyrissjóða á undanfögnu árum má finna [hér](#), [hér](#), [hér](#), [hér](#) og [hér](#).

² Sjá dæmi um nýlegar opinberlega birtar niðurstöður [hér](#), [hér](#), [hér](#), og [hér](#).

Staða íslensku viðskipta- bankanna og helstu áskoranir framundan



Finnur Sveinbjörnsson, framkvæmdastjóri bankasviðs



Elmar Ásbjörnsson, forstöðumaður áhættugreiningar á bankasviði



Skúli Magnússon, sérfræðingur í fjárhagslegu eftirliti

Fjórir viðskiptabankar eru starfandi hér á landi: Arion banki hf., Íslandsbanki hf., Landsbankinn hf. og Kvika banki hf. Í árslok 2018 námu heildareignir þeirra um 3.709 milljörðum króna. Hlutdeild fyrstnefndu þriggja bankanna var tæplega 98%. Fjármálastöðugleikaráð skilgreindi þessa þrjá banka sem kerfislega mikilvæga eftirlitsskylda aðila í apríl 2015 vegna stærðar þeirra og eðlis starfseminnar. Til einföldunar verða þeir eftirleiðis nefndir kerfislega mikilvægir bankar (KMB) í þessari grein.

Í greininni er fjallað um rekstur og efnahag þessara þriggja kerfislega mikilvægu banka. Fyrst er greint frá stöðu nokkurra þátta í árslok 2018 og þróun síðustu ára. Þá er fjallað um helstu áskoranir sem þessir bankar standa frammi fyrir. Fjárhæðir og hlutföll byggjast að mestu leyti á skýrsluskilum bankanna til Fjármálaeftirlitsins en einnig opinberum gögnum eins og uppgjörum þeirra og afkomutilkynningum.

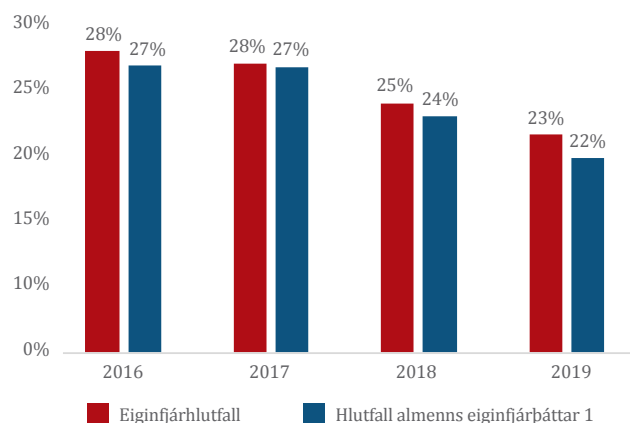
Hluti af efni greinarinnar hefur áður birtist í kaflanum lánamarkaður í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins 2019.

1 Staða og þróun til ársloka 2018

Eiginfjárstaða

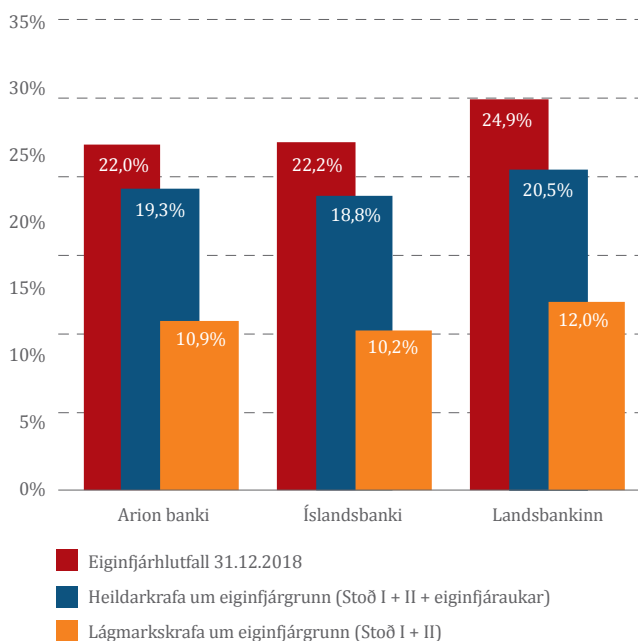
Eiginfjárstaða hinna þriggja KMB er og hefur verið sterk á undanförunum árum. Í árslok 2018 nam eiginfjárgrunnur þeirra tæpum 613 milljörðum króna og breyttist lítillega milli ára. Eiginfjárgrunnur þeirra er að mestu leyti samsettur af almennu eigin fé þáttar 1 (e. CET1; einkum hlutafé og uppsafnaður hagnaður fyrri ára) eða rúm 94%. Eiginfjárhlutfall þeirra lækkaði á milli ára og skýrist það bæði af arðgreiðslum þeirra og hærri áhættugrunni. Áhættugrunnurinn hækkaði samanlagt um 7% milli ára hjá þessum bönkum.

Mynd 1 Þróun eiginfjárhlutfalls kerfislega mikilvægu bankanna þriggja 2016-2019-1F



Heimild: Fjármálaeftirlitið

Mynd 2 Eiginfjárhlutfall og samsetning eiginfjárkröfu kerfislega mikilvægra banka í lok árs 2018

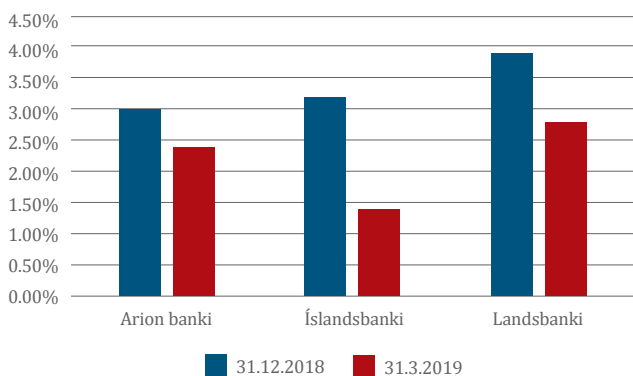


Eiginfjárkröfu miðast við árslok 2018. Sveiflujöfnunarauki hækkaði úr 1,25% í 1,75% í maí 2019 og mun hækka í 2% í febrúar 2020.

Heimild: Fjármálaeftirlitið og ársreikningar bankanna

Eiginfjárlutfall hinna þriggja KMB hefur um langt árabil verið töluvert hærra en krafa Fjármálaeftirlitsins, þótt þessi munur hafi smám saman minnkað. Á þessu varð nokkur breyting á fyrsta ársfjórðungi 2019 eins og glöggst sést á mynd 3. Minnstu munar á eiginfjárkröfu og eiginfjárstöðu hjá Íslandsbanka. Þessi staða takmarkar svigrúm bankanna til að vaxa og samtímis greiða hluthöfum arð.

Mynd 3 Munur á eiginfjárkröfu og eiginfjárlutfalli milli ársloka 2018 og lok fyrsta ársfjórðungs 2019



Heimildir: Fjármálaeftirlitið.

Rekstrarafkoma

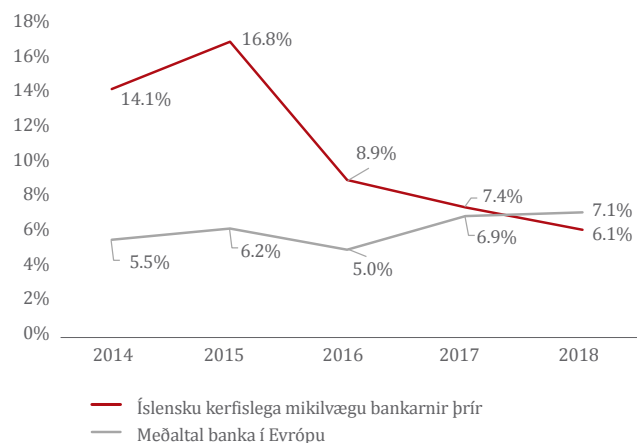
Undanfarin ár hafa einskis- og matsliðir haft töluvert áhrif á heildarafkomu hinna þriggja KMB. Úrvinnsla einstakra eigna og eignasafna sem bankarnir eignuðust við stofnun haustið 2008 eða síðar hefur tekið drjúgan tíma. Til að mynda hefur sala á eignarhlutum í félögum í óskyldum rekstri, dómsmál, samruni við önnur fjármálafyrirtæki og einskisþingkostnaður hækkað eða lækkað heildarafkomu bankanna. Eftir því sem tíminn hefur liðið og efnahagsaðstæður batnað hefur vægi slíkra liða minnkað og heildarafkoma þeirra í meira mæli endurspeglar grunnrekstur þeirra.

Þrátt fyrir ýmiss konar hagræðingu, fjárfestingu í tæknibúnaði og sjálfsafgreiðsluánum, fækkun afgreiðslustaða og skerta þjónustu sumra þeirra sem og aðlögun í fjármagnsskipan hefur heildarafkoma hinna þriggja KMB versnað undanfarin ár mæld sem arðsemi eigin fjár, sbr. mynd 4. Hagnaður hinna þriggja KMB eftir skatta nam tæpum 38 milljörðum króna árið 2018 samanborið við rúma 47 milljarða króna 2017. Leita

þarf aftur til ársins 2011 til að finna lægri hagnaðartölu. Hreinar vaxtatekjur þeirra jukust um 7 milljarða króna 2018 frá 2017 og hreinar þóknatekjur lækkuðu um tæpa 2 milljarða króna á sama tímabili. Vaxtamunur var 2,9% og stóð í stað frá fyrra ári rétt eins og rekstrarkostnaður mældur sem hlutfall af heildareignum. Kostnaðarhlutfall, þ.e. rekstrarkostnaður sem hlutfall af hreinum rekstrar-tekjum, nam 55,2% árið 2018 samanborið við 52,4% árið 2017. Árið 2018 námu laun og launatengdur kostnaður um 56% af heildarrekstrarkostnaði en hann var 57% árið 2017. Ef tekið er tillit til verðlags- og launaþróunar má segja að heildarrekstrarkostnaður hinna þriggja KMB hafi þó dregist saman síðustu sex ár, sbr. mynd 7, en þar hefur lægra þjónustustig í útibúum, fækkun starfsfólks og lækun launakostnaðar haft mikið að segja.

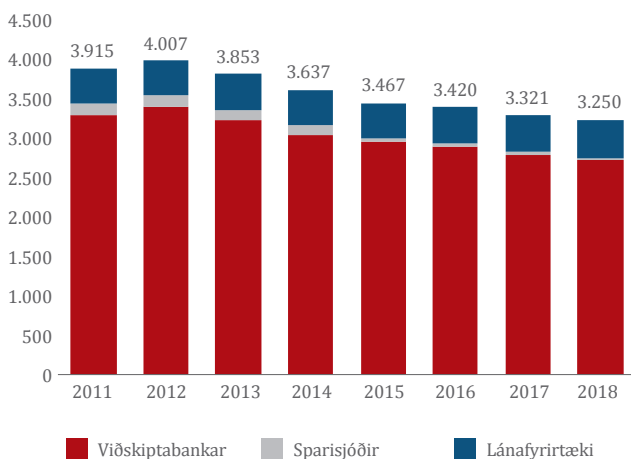
Eitt þeirra tækifæra sem bent er á í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið er aukið samstarf varðandi innviði og byggingu og rekstur grunnkerfa. Bent er á að meta mætti hvaða kerfislega mikilvægu innviðir gætu staðið utan samkeppnisumhverfis en samstarfi af því tagi eru settar talsverðar skorður í dag. Í desember 2017 fengu hinir þrjú KMB undanþágu frá samkeppnislögum, sem byggir á 15. gr. samkeppnislaga og sátt bankanna við Samkeppniseftirlitið, til að stofna og reka sameiginlegt seðlaver. Ávinningur þess er jafnt aukið hagræði og bætt staða til að mæta öryggissjónarmiðum. Án efa eru fleiri tækifæri af þessu tagi.

Mynd 4 Arðsemi eigin fjár (meðaltal) kerfislega mikilvægu bankanna þriggja og samanburður við arðsemismeðaltal eigin fjár evrópskra banka



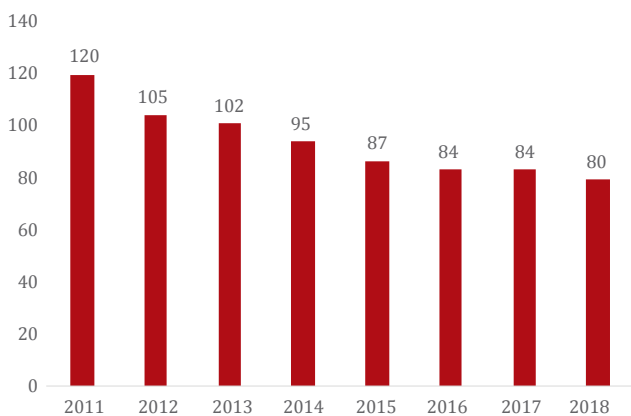
Heimildir: Fjármálaeftirlitið og EBA Risk Dashboard.

Mynd 5 Fjöldi starfsmanna viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja 2011-2018



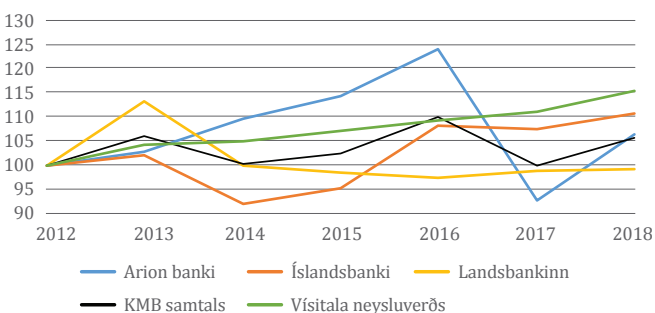
Heimild: Fjármálaeftirlitið

Mynd 6 Fjöldi afgreiðslustaða viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja 2011-2018



Heimild: Fjármálaeftirlitið

Mynd 7 Þróun rekstarkostnaðar kerfislega mikilvægra banka 2012-2018



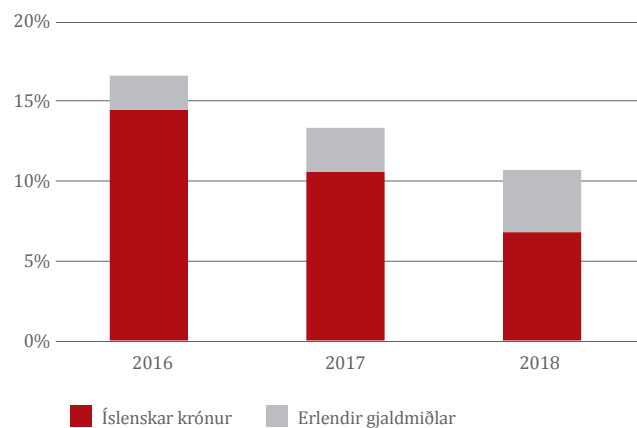
Heimild: Fjármálaeftirlitið og Hagstofa Íslands.

Lausafjárstaða og fjármögnun

Hinir þrjú KMB eru með tiltölulega rúma lausafjárstöðu. Samkvæmt reglum Seðlabanka Íslands um lausafjárhlutfall lánastofnana skal lausafjárhlutfall lánastofnunar alls á hverjum tíma vera a.m.k. 100%. Vegið meðaltal lausafjárhlutfalls hinna þriggja KMB nam alls 164% í árslok 2018, 78% í íslenskum krónum og 433% í erlendum gjaldmiðlum.

Hlutfall veginna lausafjäreigna af heildareignum hefur farið lækkandi síðastliðin ár eða úr 17% í árslok 2017 í 11% í árslok 2018. Hlutfall veginna lausafjäreigna í íslenskum krónum lækkaði úr 14% í árslok 2017 í 7% í árslok 2018. Hlutfall veginna lausafjäreigna í erlendum gjaldmiðlum hækkaði úr 2% í 4% á sama tíma.

Mynd 8 Hlutfall veginna lausafjäreigna af heildareignum kerfislega mikilvægra banka í árslok 2018



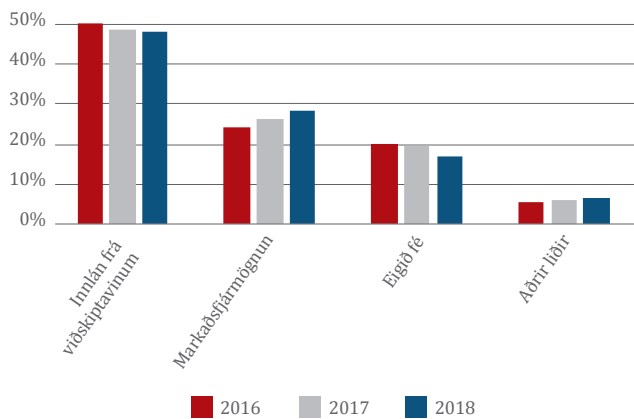
Heimild: Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands

Hinir þrjú KMB eru með tiltölulega rúmt fjármögnunarhlutfall. Samkvæmt reglum Seðlabankans um fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum skal reikna fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum, íslenskum krónum og samanlagt en eingöngu eru settar lágmarkskröfur varðandi fjármögnunarhlutfall í erlendum gjaldmiðlum. Skal það vera meira en 100%. Vegið meðaltal fjármögnunarhlutfalls alls hjá hinum þremur KMB var 118% í árslok 2018, 110% í íslenskum krónum og 159% í erlendum gjaldmiðlum.

Samsetning fjármögnunar þeirra hefur breyst síðustu ár. Hlutfall markaðsfjármögnunar hækkaði úr 24% í lok árs 2016 í 29% í árslok 2018. Á sama tíma lækkaði

hlutfall eigin fjár úr 20% í 17% og hlutfall innlána frá viðskiptavinum lækkað úr 50% í 48%.

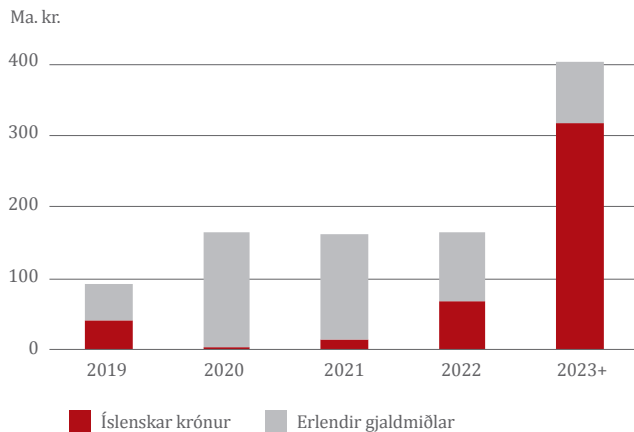
Mynd 9 Þróun samsetningar fjármögnunar kerfislega mikilvægra banka 2016-2018



Heimild: Fjármálaeftirlitið

Í ársbyrjun 2019 var endurfjármögnunarþörf hinna þriggja KMB fyrir árið 2019 um 92 milljarðar króna, um 164 milljarðar króna á hverju ári milli 2020-2022 og samtals um 403 milljarðar króna eftir það.

Mynd 10 Árleg endurfjármögnunarþörf kerfislega mikilvægra banka 31.12. 2018

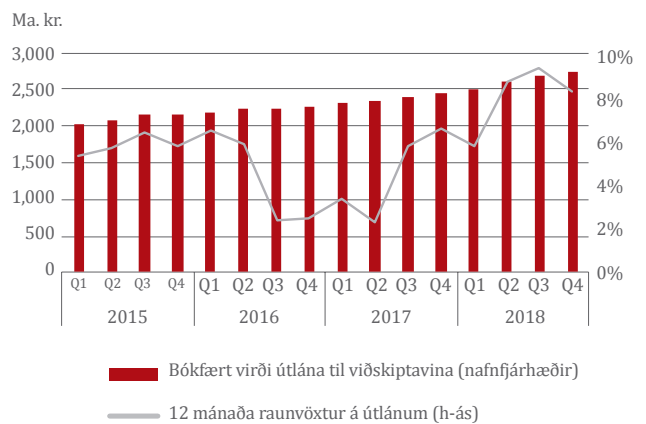


Heimild: Fjármálaeftirlitið

Útlánaáhætta og eignagæði

Bókfært virði útlána þriggja KMB til viðskiptavina nam 2.745 milljörðum króna í árslok 2018. Það samsvarar 12,2% hækkun frá árslokum 2017 þegar útlánin námu 2.446 milljörðum króna. Verðbólga ársins 2018 var 3,7% og hagvöxtur 4,6%. Á árinu 2018 var meiri vöxtur í fyrirtækjalánum en einstaklingslánum. Verulega dró úr vexti útlána á síðasta ársfjórðungi ársins 2018. Fjármálaeftirlitið fylgist með útlánavexti bankanna og hefur brugðist við merkjum um aukna útlánaþenslu með sérstöku viðmiði um eiginfjárbindingu vegna óhóflegs útlánavaxtar eins og nánar er fjallað um síðar. Á mynd 11 má sjá þróun á útlánasöfnum frá árinu 2015 til loka árs 2018 og 12 mánaða raunvöxt á hverjum ársfjórðungi.

Mynd 11 Þróun á bókfærðu virði útlána og 12 mánaða raunvöxtun á útlánnum kerfislega mikilvægra banka 2015-2018



Heimild: Fjármálaeftirlitið

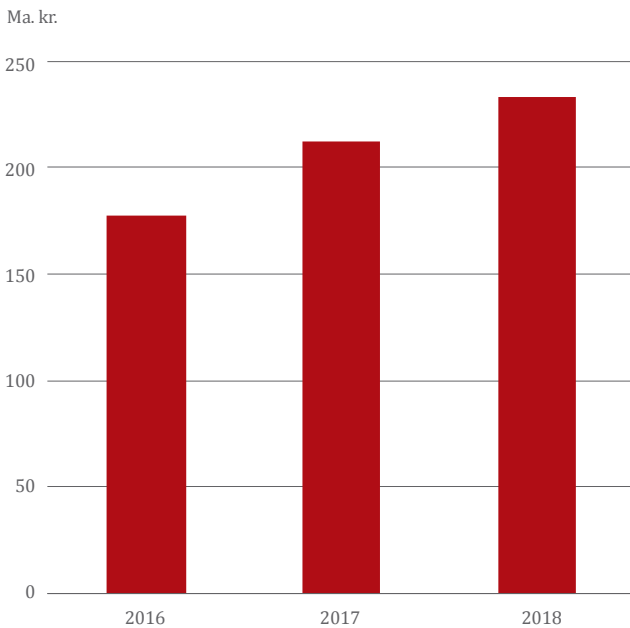
Útlán hinna þriggja KMB til heimila jukust um 11% milli ára og námu um 1.150 milljörðum króna í lok ársins 2018. Aukninguna má að mestu rekja til íbúðalána. Aukin eftirspurn hefur verið eftir óverðtryggðum lánum og hlutfeld þeirra hækkaði úr 34% í 38% á árinu 2018.

Að mati Fjármálaeftirlitsins er einn helsti áhættuþátturinn um þessar mundir í útlánasafni hinna þriggja KMB lán með veði í atvinnuhúsnaði. Útlán þeirra til fasteignafélaga og félaga í byggingastarfsemi námu um 549 milljörðum króna í árslok 2018 samanborið við 492 milljarða króna í lok 2017. Þá var umtalsverður vöxtur í lánum til fasteignapróunarverkefna á árinu 2018.

Hægt hefur á lánveitingum hinna þriggja KMB til fyrirtækja í ferðaþjónustu. Reyndar var töluverður vöxtur í

útlánnum til atvinnugreinarinnar á fyrsta ársfjórðungi ársins 2018 en þegar leið á árið dró hratt úr honum. Bókfært virði útlána KMB til fyrirtækja í ferðaþjónustu nam 233 milljörðum króna í árslok 2018 sem er 10% aukning frá fyrra ári. Útlán þeirra til fyrirtækja í ferðaþjónustu voru 14% af heildarútlánnum þeirra til fyrirtækja í árslok 2018. Útlán þeirra með veði í hótélbyggingum námu um 121 milljarði króna í árslok 2018 og hækkuðu um 6% á árinu.

Mynd 12 Heildarútlán kerfislega mikilvægra banka til ferðaþjónustuaðila í lok hvers árs 2016-2018

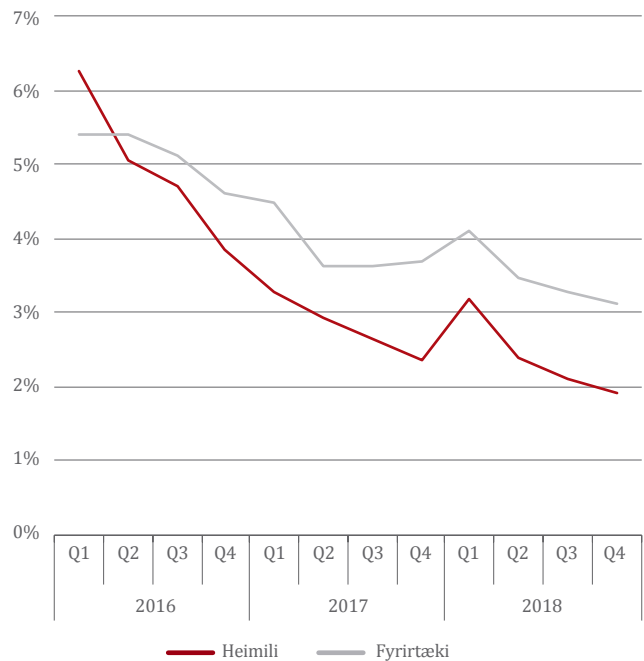


Heimild: Seðlabanki Íslands

Heildarútlán hinna þriggja KMB til fimm stærstu hópa tengdra aðila jukust verulega á árinu 2018 og voru samtals um 192 milljarðar króna í lok ársins. Aukninguna má bæði rekja til þess að breyting hefur orðið á tengslahópum vegna samruna og yfirtöku fyrirtækja og veitingu nýrra útlána. Stórum áhættuskuldbindingum³ þessara banka fjölgaði um tvær á árinu og voru samtals sjö í árslok 2018.

Vanefndahlutfall hjá hinum þremur KMB er sögulega lágt um þessar mundir og hélt áfram að lækka á árinu 2018. Hlutfallið var 1,9% hjá heimilum í árslok 2018 og 3,1% hjá fyrirtækjum.⁴

Mynd 13 Þróun vanefndahlutfalls kerfislega mikilvægra banka vegna útlána til heimila og fyrirtækja 2016-2018



Heimild: Fjármálaeftirlitið

Mikill útlánavöxtur

Útlán til viðskiptavina héldu áfram að vaxa á fyrsta ársfjórðungi 2019. Þá nam vöxturinn 1,9% sem samsvarar 7,8% ársvexti samanborið við 12,2% á öllu árinu 2018. Útlánin uxu um sama hlutfall (12,2%) frá lokum fyrsta ársfjórðungs 2018 til loka fyrsta ársfjórðungs 2019. Vöxturinn á fyrsta ársfjórðungi 2019 var mismikill eftir bönkum. Þannig uxu útlánin um 3,2% hjá Íslandsbanka og 2,9% hjá Landsbankanum en drógust saman um 0,6% hjá Arion banka. Síðastliðin tvö ár hafa útlánin vaxið um 15,1% hjá Arion banka, 24,2% hjá Íslandsbanka og 25,6% hjá Landsbankanum. Þessar tölur sýna glögg þann mikla uppgang sem verið hefur í þjóðfélaginu.

Mikill útlánavöxtur getur verið undanfari þess að banki lendi í vandræðum. Þess vegna fylgist Fjármálaeftirlitið náið með honum þegar útlánaáhætta og viðskiptalíkan banka eru metin. Ef vöxturinn er óeðlilega mikill, t.a.m. samanborið við helstu samkeppnisaðila, þá er þessi áhættuþáttur skoðaður sérstaklega. Einnig er fylgst vel með áætlunum banka um vöxt og reglulega lagt mat á hvort þær áætlanir standist.

³ Áhættuskuldbindingar sem eru meira en 10% af eiginfjárgrunni.

⁴ Vanefndahlutfall samkvæmt FINREP-skilgreiningu, þ.e. vanskil í 90 daga eða meira og banki telur ólíklegt að lántaki standi í skilum. Hlutfallið byggist á skýrsluskilum bankanna.

Reglulega uppfærir Fjármálaeftirlitið og endurmetur sín innri viðmið og aðferðafræði vegna könnunar- og matsferils hjá fjármálafyrirtækjum. Megintilgangur þess ferils er að ákveða lágmark þess eigin fjár sem þau þurfa að viðhalda. Við þá ákvörðun er m.a. horft til útlánavaxtar yfir tveggja ára tímabil. Ef hann fer umfram mörk Fjármálaeftirlitsins getur það leitt til hærri eiginfjárkröfu en ella. Vextinum fylgir því aukinn kostnaður fyrir bankann sem ætti alla jafna að draga úr honum. 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.

Svipuð þróun erlendis

Sú mynd sem hér hefur verið dregin upp af þróun á rekstri og efnahag hinna þriggja íslensku KMB síðustu misseri er á ýmsan hátt lík þróuninni hjá öðrum evrópskum bönkum. Í frétt frá Evrópsku bankaeftirlitsstofnuninni (EBA) sem gefin var út þegar ársfjórðungslegt áhættumælaborð fyrir evrópska banka var uppfært síðast, með gögnum til og með fjórða ársfjórðungs 2018,⁵ segir að eiginfjárlutfall bankanna sé hátt en fari lækkandi og að afkoma þeirra sé enn undir því sem telja megi sjálfbært til lengri tíma litið. Einnig kemur fram að eignagæði hafi haldið áfram að batna. Sama gildir um íslensku bankana en lengi vel eftir efnahagsáfallið í október 2008 glímdu þeir við mikil vanskil viðskipavina sinna sem fóru þá stöðugt lækkandi ár frá ári. Nú eru hins vegar á lofti teikn um að það sé að breytast eins og þegar hefur verið nefnt.

Enn fremur ber að nefna í þessum samanburði að almennt eigið fé íslenskra KMB er mun stærra hlutfall af heildarfjármögnun en gengur og gerist í Evrópu. Vogunarhlutfall íslenskra KMB var 15% í árslok 2018 sem er mun hærra en almennt gerist í Evrópu þar sem meðaltal hlutfallsins var 5,3% í árslok 2018. Því má segja að íslenskir KMB skili frekar góðri arðsemi af heildareignum samanborið við evrópska banka, þ.e. 1% arðsemi eigna (e. ROA) á móti 0,4% að meðaltali hjá þeim evrópsku.

2 Helstu áskoranir

Kerfislega mikilvægu bankarnir þrír standa frammi fyrir ýmsum áskorunum. Hér verða nokkrar þær helstu raktar:

- 1. Skyndileg breyting á efnahagshorfum.** Eftir 4,6% vöxt vergrar landsframleiðslu 2018 spáir Hagstofa Íslands því að hún dragist saman um 0,2%

í ár. Seðlabanki Íslands spáir nú 0,4% samdrætti. Veigamestu ástæðurnar fyrir þessum snögga og umtalsverða viðsnúningi eru loðnubrestur, gjaldþrot WOW air og vandkvæði í tengslum við hluta af flugflota Icelandair með tilheyrandi fækkun ferðamanna. Áhrifanna er þegar farið að gæta í auknu atvinnuleysi, fækkun gistingu og versnandi nýtingu á gistirými.⁶ Bankarnir munu án efa finna fyrir þessari breytingu í minni eftirspurn eftir útlánum og annarri bankaþjónustu ásamt vaxandi erfiðleikum lántaka sem koma fram í auknum vanskilum og þar með aukinni virðisýrnnun útlána. Samkvæmt spám Hagstofunnar og Seðlabankans mun þessi samdráttur þó ekki standa lengi og efnahagur þjóðarinnar taka við sér á ný strax á árinu 2020. Aðrir aðilar, t.d. forsvarsmenn í ferðaþjónustu og greiningardeildir banka, hafa bent á að Hagstofan og Seðlabankinn vanmeti líklega samdráttinn í ár og ofmeti viðsnúninginn á næsta ári. Reynist það rétt gæti rekstur bankanna þungst enn frekar.

- 2. Ófullnægjandi arðsemi.** Eins og þegar hefur komið fram var arðsemi eigin fjár hinna þriggja KMB 6,1% að meðaltali árið 2018 og 6,8% á fyrsta ársfjórðungi 2019. Til samanburðar var vegið meðaltal af arðsemi rúmlega 150 evrópskra banka 7,1% árið 2018 samkvæmt gögnum frá Evrópsku bankaeftirlitsstofnuninni (EBA). Til lengdar munu hluthafar íslensku bankanna að öllum líkindum ekki sætta sig við svona lága arðsemi. Tímabil jákvæðra virðisbreytinga er væntanlega á enda en slíkar breytingar hafa haft hagstæð áhrif á afkomu bankanna um árabíl og beint athyglinni frá fremur slakri afkomu af reglulegri starfsemi.
- 3. Lækkun reksturskostnaðar.** Eins og fram kemur á myndum 5 og 6 hefur afgreiðslustöðum og starfsfólki banka fækkað jafnt og þétt á liðnum árum. Þessi þróun mun án efa halda áfram, sbr. t.d. fréttir fjölmiðla um uppsagnir hjá bæði Arion banka og Íslandsbanka í maí 2019. Kostnaðarhlutfall bankanna var 54% að meðaltali 2018 og hækkaði frá árinu áður þegar það var 52%. Bankarnir hafa allir lýst því yfir að þeirri leggi áherslu á aukið hagræði og aukna arðsemi.
- 4. Áhrif sértækra skatta og opinberra gjalda.** Í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið sem kom út í desember 2018⁷ er m.a. fjallað um sértæka skatta og opinber gjöld sem lögð eru á banka á Íslandi og þau borin saman við það sem gerist annars staðar á Norðurlöndum. Í minnisblaði um skilvirkni og arðsemi íslenskra banka⁸ sem Bankasýsla ríkisins tók saman fyrir nefndina sem samdi hvítbókina segir m.a.

⁵ <https://eba.europa.eu/-/updated-eba-risk-dashboard-confirms-continued-improvements-in-eu-banks-asset-quality-but-also-low-profitability-levels>.

⁶ Sjá frétt frá Hagstofu Íslands 27. júní 2019 <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/vinumarkadur/vinumarkadur-i-mai-2019/> og 28. júní 2019 <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/ferdathjonusta/gistinaetur-og-gestakomur-a-hotelum-i-mai-2019/>.

⁷ Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið. 150.

⁸ Minnisblað um arðgreiðslustefnu, arðgreiðsluvigrum og arðsemi Íslandsbanka hf. og Landsbankans hf. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=385aa3fb-fc7c-11e8-942f-005056bc4d74>.

„[A]ugljóst er að opinber gjöld, sem lögð eru á banka á Íslandi, eru mun hærri en opinber gjöld sem lögð eru á stóra alhliða banka í öðrum löndum N-Evrópu.“ Síðar segir: „Að dómi stofnunarinnar er því verulegt svigrúm, og e.t.v. nauðsyn, að lækka slík gjöld [sic].“ Í frumvarpi fjármála- og efnahagsráðherra sem lagt var fram á Alþingi veturinn 2018-2019 var lagt til að sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki (bankaskattur) yrði lækkaður í fjórum jöfnum áföngum úr 0,376% í 0,145%.⁹ Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að samkvæmt þessum áformum yrðu tekjur ríkissjóðs af skattinum tæplega átta milljörðum króna lægri en ella árið 2023. Í kjölfar breytinga á efnahagshorfum sem raktar eru að framan ákvað Alþingi að fresta lækkuninni um eitt ár.¹⁰ Skatturinn mun því áfram auka rekstrarkostnað íslenskra banka samanborið við innlenda og erlenda samkeppnisaðila.

5. **Breyting á fjármagnsskipan.** Frá sjónarhóli bankanna og eigenda þeirra er óhagkvæmt að eigið fé sé verulega umfram kröfu Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt er óhagkvæmt frá sjónarhóli þeirra að almennt eigið fé þáttar 1 (e. Common Equity Tier 1, CET1), þ.e. fyrst og fremst hlutafé og uppsafnaður hagnaður, sé jafnhár hluti af eigin fé þeirra og verið hefur allt frá stofnun í október 2008. Hagkvæmara er að auka hlut lánsfjár. Bankarnir hafa þegar hafist handa við breyta fjármagnsskipan sinni með því að lækka eigið fé í átt að heildarkröfu Fjármálaeftirlitsins. Þetta hefur verið gert með greiðslu arðs, bæði reglulegum arðgreiðslum og aukaarðgreiðslum, og kaupum á eigin hlutum. Þá hafa bankarnir byrjað að breyta samsetningu eiginfjár með aukningu á eiginfjárþætti 2 (e. Tier 2) með útgáfu þar til gerðra skuldabréfa. Jafnframt má ætla að þeir gefi út skuldabréf sem teljast til viðbótar eigin fjár þáttar 1 (e. Additional Tier 1, AT1) á komandi árum. Í alþjóðlegum og evrópskum reglum um eigið fé banka (BRRD) er gert ráð fyrir að bankar fjármagni sig að hluta með útgáfu skuldabréfa sem nota má til að endurfjármagna eigið fé þeirra sem tapast ef illa fer (e. minimum requirement for own funds and eligible liabilities, MREL). Þetta er svokölluð lágmarkskrafa um eiginfjárgrunn og eftirgefanlegar skuldbindingar. Þessar reglur hafa enn ekki verið innleiddar hér á landi

en væntanlega stýttist í það. Evrópuríki hafa innleitt þessar reglur með mismunandi hætti. Sem dæmi má nefna Danmörku þar sem MREL-krafan er jafnhá fjárhæð og tvöföld heildarkrafa um eiginfjárgrunn. Með hliðsjón af þessum væntanlegu reglubreytingum og herra vaxtaálagi slíkra skuldabréfa má ætla að vaxtakostnaður bankanna muni aukast nokkuð frá því sem nú er (að öllu öðru óbreyttu) sem mun leiða til hærri útlánsvaxta og þóknana en ella, lakari afkomu bankanna eða samblands af þessu tvennu.

6. **Samkeppni frá fjártækniyrirtækjum og aukin áhersla á stafrænar lausnir.** Fjallað hefur verið um tækni, internetið og fjármálaþjónustu og nýja greiðslutilskipun Evrópusambandsins (PSD2) í Fjármálum, vefriti Fjármálaeftirlitsins.¹¹ Þessar breytingar gera nýjum aðilum kleift að hasla sér völl í samkeppni við bankana. Tækniþróunin gerir hefðbundnum bönkum, þ.á m. hinum þremur KMB hér á landi, einnig kleift að þróa nýjar stafrænar lausnir og styrkja samkeppnisstöðu sína og bæta þjónustu við viðskiptavinum. Það hafa þeir allir gert eins og rakið er t.d. í uppgjörum og árskýrslum bankanna síðustu ár. Auk þróunar á ýmsum stafrænum lausnum sem viðskiptavinir verða áþreifanlega varir við, hafa bankarnir ásamt Seðlabanka Íslands og Reiknistofu bankanna unnið að því um skeið að endurnýja öll helstu greiðslu- og uppgjörskerfi í landinu. Fjárfesting í nýjum innviðum og stafrænum lausnum er dýr en mun skila ávinningi í auknu öryggi og aukinni hagkvæmni.¹²
7. **Frekari breytingar á reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja í Evrópu.** Í alþjóðlegum samanburði má segja að hinir þrír kerfislega mikilvægu íslensku bankar séu smáir. Þrátt fyrir það eru gerðar ríkar kröfur til þeirra vegna hins kerfislega mikilvægis þeirra hérlendis, kröfur sem almennt eru gerðar til mun stærri banka annars staðar í Evrópu. Alþjóðlega fjármálakreppan hefur leitt til þess að reglur um starfsemi banka og verðbréfafyrirtækja hafa breyst mikið. Aðlögun að nýjum reglum getur verið bæði tímafrek og kostnaðarsöm. Framundan eru enn frekari breytingar. Sem dæmi má nefna að í júní á þessu ári tóku gildi breytingar á viðamestu móðurgerðunum á bankamarkaði í gegnum samþykkt á svonefndum bankapakka (e. banking package) - CRR II, BRRD II

⁹ <https://www.althingi.is/alttext/149/s/1317.html>.

¹⁰ <https://www.althingi.is/alttext/149/s/1929.html>.

¹¹ <https://www.fme.is/media/utgefing-efni/PSD2-og-taeknistadlarnir-sem-var-da-framtidina.pdf>, <https://www.fme.is/media/utgefing-efni/Fjarmal-Hvenaer-odlast-PSD2-gildi-her-a-landi21032018.pdf>, <https://www.fme.is/media/utgefing-efni/Fjarmal-Taeknin,-internetid-og-fjarmalathjonusta.pdf>.

¹² Ítarlega er fjallað um breytingar á fjármálainnvíðum í kafla I í nýjasta hefti Fjármálainnvíða sem Seðlabanki Íslands gefur út: https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/FI2019_Fjarmalainnvidir.pdf.

og CRD V.¹³ Þá öðlaðist gildi ný reglugerð um meðferð vanskilalána (e. non-performing exposures) á fyrri hluta ársins auk þess sem stutt er í að tilskipun og reglugerð um sértryggð skuldabréf verði samþykktar og síðar innleiddar í íslenskan rétt. Að lokum má nefna að í kjölfar þess að Basel-nefndin hefur lokið við endurskoðun á Basel II staðlinum og birt lokaútgáfur af Basel III uppfærslunum á útlánaáhhættu, markaðsáhhættu og rekstraráhhættu, liggur fyrir að þær verða innleiddar með breytingum á CRR. Fyrirfram er erfitt að segja nákvæmlega til um heildaráhrif allra fyrrnefndra breytinga á starfsemi hinna KMB. Ljóst er hins vegar að breytingar á eiginfjárkröfum sem CRD V hefur í för með sér m.t.t. samspils stoðar II, álagsprófa og eiginfjáruka auk breytinga vegna aðferðafræði við útreikning á MREL-kröfum samkvæmt BRRD II kalla bæði á endurskoðun laga hér á landi og viðeigandi undirbúning fjármálafyrirtækja.

8. Netógn. Í könnun sem danska fjármálaeftirlitið (Finanstilsynet) gerði meðal fjármálafyrirtækja fyrr á þessu ári kemur fram að 85% svarenda telja netógn (e. cyber risk) vera meðal helstu áhættuþátta í starfseminni.¹⁴ Þótt sambærileg könnun hafi ekki verið gerð hér á landi er engu að síður ljóst að þessi áhættuþáttur krefst sífelldrar árvekni og fjárfestingar í öryggislausnum. Á sama tíma eru bankarnir, Seðlabanki Íslands og Reiknistofa bankanna að endurnýja öll helstu greiðslu- og uppgjörskerfi í landinu og bankarnir að fjárfesta í nýjum stafrænum lausnum eins og þegar hefur verið rakið. Allt þetta er mikil áskorun fyrir bankana.

9. Eignarhald bankanna. Íslandsbanki hf. er alfarið í eigu íslenska ríkisins og Landsbankinn hf. að yfirgnæfandi hluta (99,8% þegar eigin hlutir bankans eru frátaldir). Samtals eru eignir þessara tveggja banka tæplega 70% af heildaeignum hinna þriggja KMB. Þetta yfirgnæfandi eignarhald ríkisins skapar íslenska bankakerfinu algera sérstöðu í samanburði við bankakerfi í helstu nágrannaríkjum. Í fyrrnefndri Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið er fjallað ítarlega um eignarhald í bankakerfinu.¹⁵ Þar er m.a. bent á að „[f]jölbreytt eignarhald [hljóti] að vera eftirsóknarvert, þar sem saman koma ólíkir fjárfestar, bæði varðandi stærð og gerð.“¹⁶ Þá er fjallað ítarlega um ríkiseignarhald á bönkum, kosti þess og galla.¹⁷ Er í hvítbókinni lagt til að kannað verði hvort mögulegt sé að selja Íslandsbanka til erlends banka að hluta eða öllu leyti. Samhliða verði undirbúin kauphallarskráning og sala á hluta af eignarhlut ríkisins í Landsbankanum. Ekkert liggur fyrir um hvort eða hvenær stjórnvöld stígi þau skref sem hvítbókarnefndin leggur til en svo virðist sem enginn áhugi sé á ríkisbönkunum um þessar mundir.¹⁸

Staða hinna þriggja íslensku KMB er að mörgu leyti góð. Þeir eru fjárhagslega sterkir. Framundan eru hins vegar krefjandi aðstæður: Snöggur og umtalsverður viðsnúningur í efnahagsmálum, örar tæknibreytingar sem munu án efa leiða til vaxandi samkeppni og enn frekari breytingar á reglum sem móta starfsumhverfi þessara banka.

¹³ CRR stendur fyrir Capital Requirements Regulation, BRRD stendur fyrir Bank Recovery and Resolution Directive og CRD stendur fyrir Capital Requirements Directive.

¹⁴ <https://www.finanstilsynet.dk/~media/Nyhedscenter/2019/Notat-om-risikosprgeskemaundersgelse-pdf.pdf?la=da>.

¹⁵ Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, bls. 261-285.

¹⁶ Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, bls. 227.

¹⁷ Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið, bls. 235-252.

¹⁸ https://www.mbl.is/frettir/innlent/2019/07/06/verdmaeti_rikisbanka_gaeti_ryrnad/

Húsnæðis- markaðurinn og fjármálastöðugleiki



Bryndís
Ásbjarnardóttir,
forstöðumaður
Þjóðhagsvarúðar

Inngangur

Þróun á húsnæðismarkaði hér á landi hefur umtalsverð áhrif á stöðu fjármálakerfisins og hagkerfisins í heild. Á húsnæðismarkaðnum liggur stór hluti auðs heimilanna enda er hlutfall íbúðareigenda með fasteignalán hæst hér á landi í Evrópu. Fasteignalán eru jafnframt stór hluti af eignum íslensku viðskiptabankanna og íbúðarhúsnæði er talsverður hluti af lánsveði þeirra. Enn fremur er fjármálamarkaðurinn uppspretta fjármagns fyrir byggingariðnaðinn á sama tíma og hluti heimilanna hefur atvinnu af rekstri tengdum húsnæðismarkaðinum. Það er því ljóst að mikilvægt er við mat á fjármálastöðugleika að greina þróun á húsnæðismarkaði.

Húsnæðismarkaðurinn og fjármálastöðugleiki

Fjármálaáföll sem tengjast þróun á húsnæðismarkaði hafa verið tíð undanfarna áratugi á alþjóðavísu. Neikvæð áhrif ósjálfbærrar þróunar húsnæðismarkaðarins á fjármálastöðugleika eru tvíþætt. Annars vegar er um að ræða bein áhrif þegar lækkun á húsnæðisverði, til að mynda vegna neikvæðrar þróunar í raunhagkerfinu, leiðir til aukins útlánataps af fasteignalánum. Ef lækkunin er skörp eða kemur í kjölfar hraðrar eða langvarandi hækkunar húsnæðisverðs eru líkur á að útlánatöp verði meiri en ella. Hins vegar getur þrengri staða heimila dregið úr neyslu þeirra og með því leitt af sér frekari samdrátt með tillheyrandi aukningu í útlánatöpum. Þessi þróun hefur sérstaklega slæm áhrif á skuldsett heimili.

Ýmsir þættir geta legið að baki óstöðugleika á húsnæðismarkaði. Skortur á framboði íbúðarhúsnæðis, hækkun ráðstöfunartekna og vægari lánaskilyrði geta til dæmis leitt til verðhækkana. Með hækkun húsnæðisverðs eykst veðrymi heimilanna sem getur haft í för með sér að þau auki skuldsetningu sína með því að losa um eigið fé í húsnæði. Auk þess eykst skuldsetning heimila með hækkun húsnæðisverðs þar sem fyrstu kaupendur þurfa að fjármagna kaup á húsnæði með hærri fasteignalánum en ella.

Færst hefur í vöxt að stjórnvöld beiti þjóðhagsvarúðartækjum til að draga úr veikleikum á húsnæðismarkaði vegna hraðari hækkunar húsnæðisverðs og aukinnar skuldsetningu heimila. Stefna ríkisins í húsnæðismálum og áhrif vaxtastefnu Seðlabankans á fjármögnunarkostnað

geta einnig haft áhrif á þróun á húsnæðismarkaði. Aðgerðir þessara aðila geta því stutt við þjóðhagsvarúðarstefnu stjórnvalda varðandi það að gæta að fjármálastöðugleika.

Þjóðhagsvarúðartæki til að draga úr áhrifum húsnæðismarkaðarins á fjármálastöðugleika

Þjóðhagsvarúðartæki sem beitt er til að takmarka áhrif húsnæðismarkaðarins á fjármálastöðugleika eru tvenns konar. Annars vegar er hægt að auka viðnámsþrótt innlánastofnanna gagnvart útlánatöpum af fasteignalánum með kröfum um magn og gæði eigin fjár. Hins vegar er hægt að auka viðnámsþrótt heimila með því að setja takmörk á veitingar fasteignalána. Í því tilviki er hægt, með því að breyta skilyrðum um hámarks verðsetningarhlutföll, að setja takmörk á að hve miklu leyti heimili geta veðsett húsnæði sitt. Þá er hægt að takmarka að hve miklu leyti heimili geta skuldsett sig miðað við tekjur. Takmarkanir á veðsetningarhlutföllum draga að jafnaði úr áhættu fasteignalána en þegar húsnæðisverð hækkar hratt hafa þær takmarkaðri áhrif. Ástæðan er sú að við hækkun húsnæðisverðs vex auður heimilanna í húsnæði sínu. Sem dæmi getur hröð hækkun húsnæðisverðs haft þau áhrif að lántaki sem tók fasteignalán með 85% veðsetningarhlutfalli fyrir hækkanir komist fljótt í þá stöðu að skulda einungis upphæð sem samsvarar 65% af markaðsvirði húsnæðisins eftir hækkanirnar. Lántakinn getur þá aukið við skuldbindingar sínar með veði í þessu sama húsnæði að því gefnu að hann standist greiðslumat. Þegar hröð hækkun húsnæðisverðs dregur úr áhrifum takmarkanna á veðsetningarhlutfalli fasteignalána geta takmarkanir á lánveitingar út frá tekjum lántakenda komið að gagni og sett lánveitingum og frekari hækkunum á húsnæðisverði skorður. Til viðbótar geta stjórnvöld sett takmörk á lánstíma fasteignalána til að draga úr getu heimila til þess að dreifa greiðslubyrði yfir lengri tímabil og aukið þannig skuldsetningu sína.

Lánaform fasteignalána og áhrif þess á skuldsetningu

Stór hluti fasteignalána hér á landi eru verðtryggð jafngreiðslulán með upphaflegan lánstíma til 40 ára. Þetta útbreidda lánaform á sinn þátt í mikilli skuldsetningu íslenskra heimila. Tekjulægri einstaklingar eiga auðveldara

Þjóðhagsvarúðartæki sem hamla lánaskilyrði

Í framhaldi af Asíukreppunni árið 1997 færðist í aukanna að stjórnvöld settu hömlur á lánaskilyrði til að takmarka ósjálfbæra skuldsetningu heimilanna. Algengast er að stjórnvöld setji takmörk á veðsetningarhlutföll nýrra fasteignalána. **Veðsetningarhlutfall** er hlutfall heildarveðsetningar fasteignar af virði hennar. Þegar takmörk eru sett á leyfilegt hámark veðsetningahlutfalls nýrra lána verður erfiðara um vik fyrir heimilin að fjárfesta í húsnæði þar sem þau þurfa að leggja fram meira af eigin fé við kaupin.

Eftir fjármálaáfallið árin 2007-2008 hafa sífellt fleiri ríki tekið upp reglur um takmarkanir á lánveitingum við tekjur lántakenda. Hægt er að skipta þessum tækjum í tvennt; annars vegar er það **greiðslubyrðahlutfall** sem takmarkar greiðslubyrði lántakenda við tekjur hans og hins vegar er hægt að setja **takmörk á skuldir miðað við árstekjur**.

Samkvæmt lögum nr. 118/2016 um fasteignalán til neytenda er Fjármálaeftirlitinu heimilt, að fengnu álitni fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða í reglum um hámark veðsetningarhlutfalls nýrra fasteignalána. Hámark veðsetningarhlutfalls getur numið 60–90% og getur verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum neytenda skv. lögnum. Í reglum skal heimilað auknið svigrúm við veitingu fasteignaláns til fjármögnunar

kaupa á fyrstu fasteign. Í júlí 2017 setti Fjármálaeftirlitið reglur um hámark leyfilegs veðsetningarhlutfalls nýrra fasteignalána sem enn eru í gildi. Samkvæmt reglunum má veðsetningarhlutfall nýrra lána með veði í íbúðarhúsnæði vera að hámarki 85% af markaðsverði fasteignar. Þó er heimilt að lána allt að 90% af markaðsverði þegar um er að ræða fjármögnun kaupa á fyrstu fasteign. Tilgangur reglnanna er að varðveita fjármálastöðugleika og treysta viðnámsþrótt lánveitenda.

Fjármálaeftirlitinu er einnig heimilt, að fengnu álitni fjármálastöðugleikaráðs, að ákveða með reglum hámark heildarfjárhæðar fasteignaláns eða greiðslubyrðar þess í hlutfalli við tekjur lántakenda. Takmörkunin getur verið mismunandi eftir tegundum lána og hópum lántakenda. Heimila skal auknið svigrúm við veitingu fasteignaláns til fjármögnunar kaupa á fyrstu fasteign. Fjármálaeftirlitið hefur ekki sett reglur af þessu tagi um hámark lánsfjárhæðar í hlutfalli við tekjur lántakenda eða greiðslubyrðarhlutföll enn sem komið er.

Þann 1. janúar 2020 munu Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands sameinast í eina stofnun og hlutverki fjármálastöðugleikaráðs verða breytt. Frá og með þeim tímapunkti verður það hlutverk fjármálastöðugleikanefndar Seðlabanka Íslands að taka ákvörðun um setningu reglna fyrir framangreind þjóðhagsvarúðartæki.

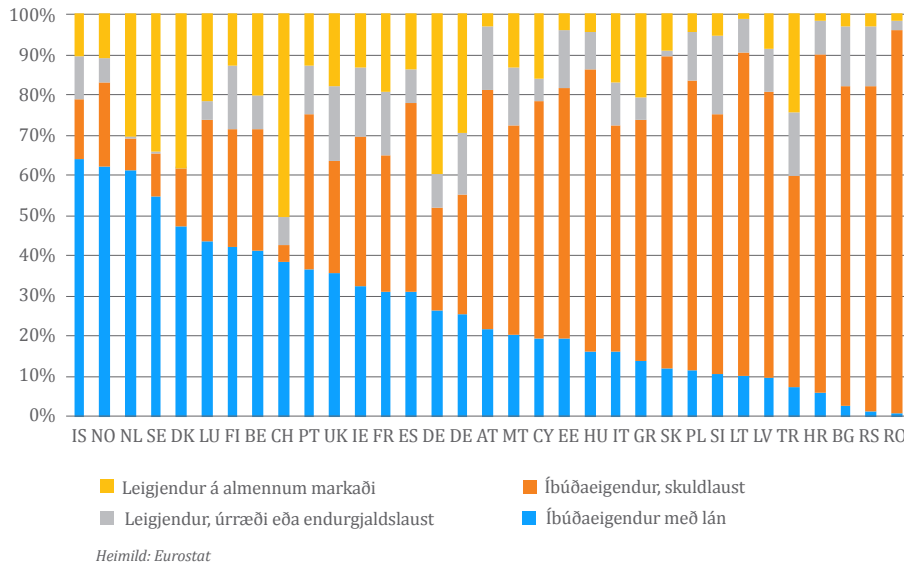
með að kaupa húsnæði með þessari tegund fasteignalána þar sem greiðslubyrði þeirra er lág í upphafi lánstímans. Skuldsetning heimila sem taka þessa tegund af láni eykst hins vegar eftir lántöku þar sem höfuðstóll lánsins hækkar alla jafnan fyrri hluta lánstímans. Skuldsetning heimila með óverðtryggð lán minnkar á sama tíma og verðtryggðu lánin hækka þar sem höfuðstóll þeirra greiðist niður frá upphafi lánstímans. Aðgengi heimila að verðtryggðum fasteignalánnum til 40 ára hefur enn fremur gert önnur lán, eins og til dæmis bílalán eða önnur neyslulán, hlutfallslega óhagstæðari. Það hefur leitt til þess að stór hluti skulda heimilanna eru fasteignalán sem gerir þau viðkvæmari fyrir breytingum á húsnæðismarkaði. Þetta lánaform, þ.e. verðtryggt jafngreiðslulán, getur þó einnig auknið viðnámsþrótt heimila gagnvart áföllum. Þegar verðbólga verður mikil til skamms tíma eykst greiðslubyrði verðtryggðra jafngreiðslulána hlutfallslega minna

samanborið við önnur lánaform þar sem afborganir og vextir af verðbótum dreifast jafnt yfir lánstíma þess. Þetta getur við vissar aðstæður dregið úr líkum á gjaldþroti lántakenda með verðtryggð lán og takmarkað hugsanleg útlánatöp lánveitenda.

Staða heimilanna og þróun á innlendum húsnæðismarkaði

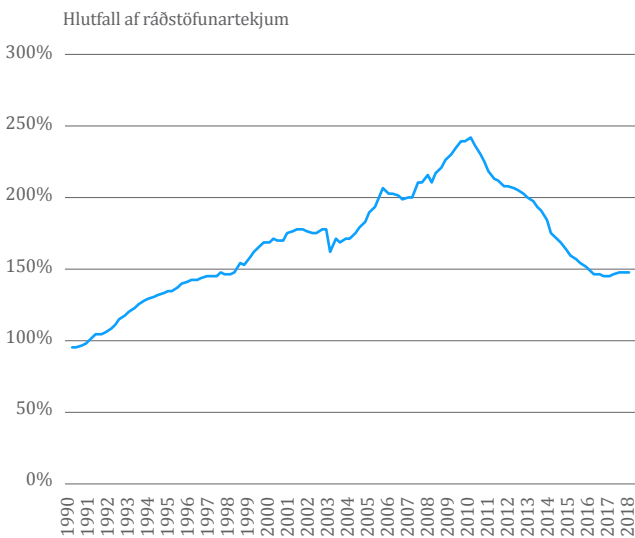
Ýmis merki eru um að húsnæðisverð á höfuðborgasvæðinu sé nú hærra en undirliggjandi grunnþættir þess gefa tilefni til eftir skarpa hækkun þess árin 2016 og 2017, samhliða m.a. framboðsskorti, hraðri aukningu í ferðamannaiðnaði og hækkun ráðstöfunartekna. Vöxtur húsnæðisverðs hefur verið hóflegur undanfarið og ekki eru merki um að snöggar breytingar verði á húsnæðisverði sem geti ógnað fjármálastöðugleika.

Auknið aðgengi heimilanna að fasteignalánnum er

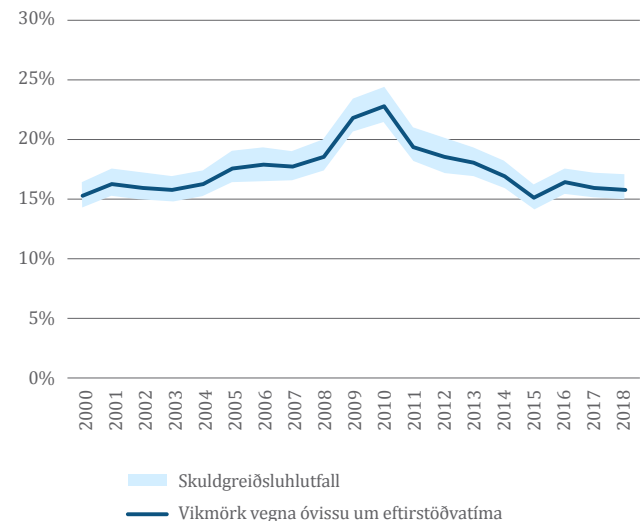


Mynd 1 Staðan á húsnæðismarkaði

Mynd 2 Staða heimilanna í hlutfalli við ráðstöfunartekjur



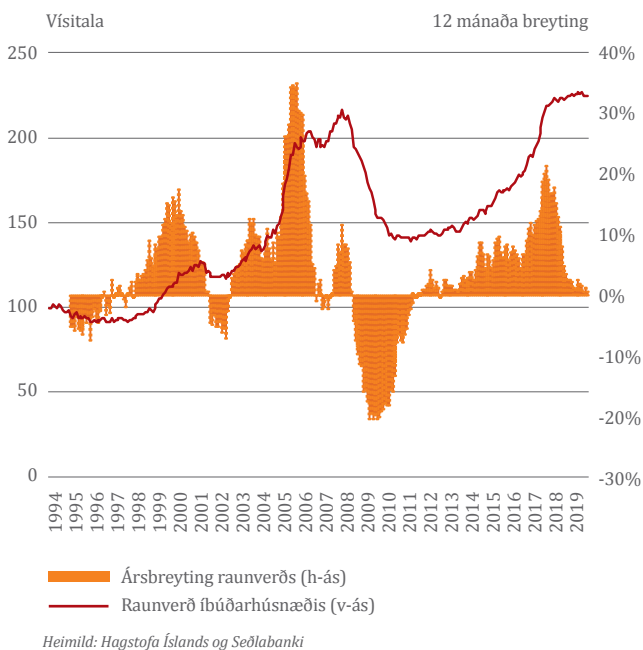
Mynd 3 Skuldgreiðsluhlutfall* heimila. Hlutfall af vergum ráðstöfunartekjum



bersýnilega einn af þeim þáttum sem hafa valdið hækkun á húsnæðisverði síðustu áratugi. Almennt hefur verið stígandi í raunvirði húsnæðis á höfuðborgarsvæðinu frá stofnun Íbúðalánasjóðs árið 1999 og á sama tímabili hefur skuldsetning heimila rúmlega tvöfaldast að raunvirði. Aðrir þættir sem hafa haft áhrif á þróunina eru fólksfjölgun og

auknar ráðstöfunartekjur heimilanna. Skuldavöxtur heimila hefur þó verið hóflegur undanfarin misseri í framhaldi þess að heimilin drógu verulega úr skuldsetningu sinni eftir fjármálaáfallið 2008. Samt sem áður er hlutfall skulda af tekjum heimila hér á landi mjög hátt í alþjóðlegum samanburði og hluti íslenskra heimila viðkvæmur fyrir

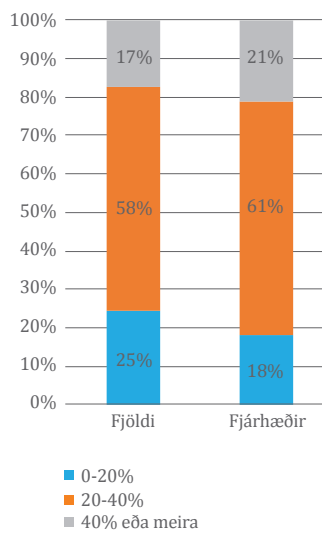
Mynd 4 Raunverð íbúðarhúsnæðis



tekjumissi eða þyngri greiðslubyrði lána. Til skamms tíma litið finna heimili með verðtryggð lán eða fasta vexti þó minna fyrir því ef gæta fer aukinnar verðbólgu og vaxtahækkana.

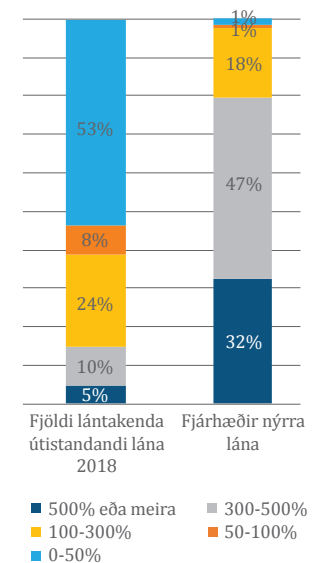
Lánastofnanir hafa aukið aðhald í lánaskilyrðum undanfarin ár þegar kemur að veðsetningarhlutfalli fasteignalána. Meðaltal þess er nú sögulega lágt (53%) og hlutfall heimila með veðsetningarhlutfall yfir 100% er mjög lágt (1%). Sumarið 2017 setti Fjármálaeftirlitið reglur um hámark leyfilegs veðsetningarhlutfalls nýrra fasteignalána til að stuðla að áframhaldandi varfærnnum lánaskilyrðum til að varðveita fjármálastöðugleika. Þó eiginfjárstaða heimila sé sterk getur skuldastaða heimila verið veik þegar litið er til skuldsetningar þeirra sem hlutfall af tekjum. Undanfarin misseri hefur tæplega fimmtungur nýrra lána verið með greiðslubyrðarhlutfall yfir 40%. Um 15% nýrra lána hefur verið til heimila með skuldir sem voru jafnar eða meiri en sexfaldar árlegar tekjur þeirra. Heimili með hátt hlutfall skulda af tekjum eru hins vegar ekki mörg. Í lok árs 2018 voru 5% af heimilum með heildarskuldir sem námu

Mynd 5 Greiðslubyrðarhlutföll nýrra lána



1. Tölur um ný lán eru fyrir lok árs 2018
Heimildir: Fjármálaeftirlitið og Hagstofa Íslands

Mynd 6 Skuldastaða heimila sem hlutfall af tekjum



fimmföldum tekjum þeirra. Tæplega fjórðungur heimilanna skuldaði einfaldar til þrefaldar árstekjur sínar og rúmlega helmingur þeirra skuldaði innan við helming af árstekjum sínum. Það er því ekki stór hluti heimila sem telst mjög viðkvæmur fyrir niðursveiflu í hagkerfinu. Jafnframt virðist viðnámsþróttur viðskiptabankanna vera nægur til þess að mæta hugsanlegum útlánatöpum vegna fasteignalána tengdum þeim samdrætti sem búist er við á næstu misserum. Þegar uppsveifla hefst á ný í hagkerfinu getur Fjármálaeftirlitið sett reglur um hámark heildarfjárhæðar nýrra fasteignalána eða greiðslubyrði þess í hlutfalli við tekjur lántakenda ef þurfa þykir til að stuðla að varfærni í lánaskilyrðum.

Meðferð skuldabréfa í ársreikningum lífeyrissjóða



Jón Ævar Pálmason,
sérfræðingur í
áhættugreiningu

Lífeyrissjóðum er heimilt að meðhöndla skuldabréf með mismunandi hætti í reikningsskilum. Ástæðan er sú að reglur um ársreikninga lífeyrissjóða veita sjóðunum svigrúm til þess að aðlaga reikningsskil að eigin stefnum og verklagi. Þetta verður að hafa í huga þegar ársreikningar þeirra eru lesnir og bornir saman.

Ársreikningar lífeyrissjóða

Framsetning ársreikninga lífeyrissjóða er í nokkrum atriðum frábrugðin hefðbundnum ársreikningum fyrirtækja, sem fylgja lögum nr. 3/2006 um ársreikninga og settum reikningsskilastöðlum. Ársreikningar lífeyrissjóða fylgja reglum nr. 335/2015 sem Fjármálaeftirlitið setur um ársreikninga lífeyrissjóða með stoð í 5. mgr. 40. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða (lífeyrissjóðalögunum). Þar segir: „Ársreikningur skal hafa að geyma efnahagsreikning, fjárstreymisýfirlit, yfirlit um breytingu á hreinni eign til greiðslu lífeyris og skýringar.“

Breyting á hreinni eign nær eingöngu til eignahlíðar efnahagsreiknings lífeyrissjóðs auk skammtímaskulda. Framsetning rekstrarreiknings skv. reglum um ársreikninga lífeyrissjóða undanskilur matsbreytingar lífeyrisskuldbindinga sem leiða af mismun á reynslu og forsendum um dánartíðni, örorkutíðni og ávöxtun.

Í eldri reglum um ársreikninga lífeyrissjóða frá árinu 2000 voru öll skuldabréf bókfærð með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs. Heimilt var að bókfæra gengismun skuldabréfa ef breyting á markaðsvöxtum teldist varanleg og hefði mikil áhrif en heimildinni var lítið beitt. Ekki voru skorður við að selja skuldabréf á afskrifuðu kostnaðarverði og innleysa með því gengishagnað eða gengistap.

Matsaðferðir og flokkun fjármálagerninga

Ákvæði um matsaðferðir og flokkun fjármálagerninga í núgildandi reglum um ársreikninga lífeyrissjóða sækja að stærstum hluta fyrirmynd sína í alþjóðlega reikningsskilastaðalinn IAS 39 Fjármálagerningar, sem gilti þegar þær voru samdar. Núna hefur nýr staðall, IFRS 9 Fjármálagerningar, leyst þann eldri af hólmi.

Samkvæmt núgildandi reglum um ársreikninga lífeyrissjóða er það meginregla að beita gangvirðismati fyrir alla fjármálagerninga önnur en útlán, sem skal

bókfæra með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs. Bókfært virði útlána miðast við þau vaxtakjör sem um var samið þegar skuldabréfið var keypt eða móttakið með áföllnum vöxtum, verðbótum og gengismun á reikningsskiladegi. Gangvirðismat tekur aftur á móti tillit til markaðsvirðis sömu eða sambærilegra verðbréfa eftir því í hvaða þrep matsaðferða það fellur.

Núgildandi reglur veita heimild til að víkja frá meginreglu um gangvirðismat fyrir skuldabréf ef ásetningur er að halda þeim til gjalddaga. Með heimildinni var komið til móts við sjónarmið lífeyrissjóða um að fá áfram að meta skuldabréf með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs enda teldist fjárfestingin vera til langs tíma.

Skuldabréf sem ásetningur er að halda til gjalddaga eru þar af leiðandi meðhöndluð með sama hætti og útlán. Ásetningur um að halda fjáreignum til gjalddaga þarf að byggja á skjalfestum áætlunum, stefnum og verklagsreglum lífeyrissjóðsins. Samkvæmt gildistökuákvæði reglna nr. 335/2015 um ársreikninga lífeyrissjóða var þeim heimilt að endurflokka verðbréf við gildistöku reglnanna til samræmis við nýjar matsreglur.

Til þess að girða fyrir að sjóðir geti flakkað á milli matsaðferða í ábataskyni segja reglurnar til um að ef skuldabréfi er haldið til gjalddaga og hafi verið bókfært í upphafi með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs sé óheimilt að meta verðbréfið á gangvirði eftir kaupdag. Einnig er óheimilt að færa skuldabréf sem fyrst er metið á gangvirðismati yfir og meta með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs.

Framkvæmd flokkunar og ávöxtun

Augljóst er að matsaðferð skuldabréfa hefur áhrif á það hve miklum bókfærðum tekjum þau skila sjóðnum og þar af leiðandi á reiknaða ávöxtun lífeyrissjóðsins. Útlán og skuldabréf sem ásetningur er að halda til gjalddaga afla lífeyrissjóðnum jafnra tekna allan tímann og ekki er horft til gangvirðis. Það leiðir til minni sveiflna í heildarávöxtun lífeyrissjóðsins til lengri tíma. Þegar gangvirðismat er notað ræðst ávöxtun verðbréfa af gengi sömu eða sambærilegra verðbréfa á markaði hverju sinni. Þegar breytingar verða á ávöxtunarkröfu skuldabréfa hafa gangvirðisbreytingar áhrif á reiknaða ávöxtun.

Þegar afskrifuðu kostnaðarverði er beitt ber samt að

áætla gangverð bréfanna. Þannig var áætlað gangverð skuldabréfa lífeyrissjóða fært á afskrifuðu kostnaðarverði 72 milljörðum króna hærra en bókfært virði í árslok 2016 og jókst í 112 milljarða króna í árslok 2017. Á árinu 2017 lækkaði ávöxtunarkrafa lengstu verðtryggðu ríkistryggðu skuldabréfa um 3/4 prósentu og um 1/3 prósentu árið 2018. Um síðustu áramót hafði munurinn því aukist enn og nam áætlað gangverð skuldabréfa í eigu lífeyrissjóða haldið til gjalddaga um 122 milljörðum króna umfram bókfært verð þeirra.

Í heildina er um helmingur skuldabréfaeignar lífeyrissjóða bókfærður á afskrifuðu kostnaðarverði (48%). Hinn helmingurinn er færður með aðferð gangverðs (52%) og þar er matsbreyting hluti af ávöxtun hvers árs.

Forsendur flokkunar

Af samanburði á stefnum sjóðanna má greina að þeir flokka skuldabréf með ólíkum hætti. Sjö lífeyrissjóðir fylgja meginreglu um gangvirðismat fyrir öll skuldabréf og nýta ekki undanþáguheimild á grundvelli ásetnings um að halda bréfum til gjalddaga.

Fjórtnán lífeyrissjóðir beita blöndu matsaðferða með vísan til ásetnings um að halda hluta skuldabréfa til gjalddaga en færa önnur á gangvirði. Hlutfall skuldabréfa á afskrifuðu kostnaðarverði hjá þessum sjóðum er breytilegt; frá 20-80%. Flokkunina grundvalla lífeyrissjóðirnir á ólíkum nálgunum, sem skipta má í þrjá flokka eftir ástæðum sem þeir tiltaka:

Fyrsta nálgun sumra lífeyrissjóða er að skilgreina skiptingu skuldabréfa í hluta haldið til gjalddaga miðað við hlutfall af heildarvirði skuldabréfasafns. Sem dæmi má nefna ásetning um að halda 70% skuldabréfa í tilteknum flokki til gjalddaga en bókfæra önnur miðað við gangvirði. Það getur verið rökstutt með því að svo hátt hlutfall skuldabréfa haldið til gjalddaga á afskrifuðu kostnaðarverði

tryggi jafnari ávöxtun yfir tíma. Í stefnum sumra sjóða er ekki að finna nákvæmlega útfærð ákvæði um bókhaldslega meðhöndlun nýrra fjárfestinga í skuldabréfum. Stjórnendum þeirra er oft gefið svigrúm fyrir matskenndar ákvarðanir við hver viðskipti um hvort halda skuli til gjalddaga og þá hvorri uppgjörsaðferð verði beitt.

Önnur leið nokkurra lífeyrissjóða við flokkun skuldabréfa byggir á skiptingu eftir seljanleika. Þeir sjóðir sem það gera færa skuldabréf á gangvirði ef fyrirkomulag viðskipta með bréfin er líklegt til að stuðla að skilvirkri verðmyndum, þ.e. ef markaðsvakt er með skuldabréf þess útgefanda. Skuldabréf sem ekki er talinn virkur markaður fyrir og óskráð skuldabréf eru bókfærð með aðferð afskrifaðs kostnaðarverðs enda ætlunin að halda þeim til gjalddaga.

Þriðja nálgun fárra lífeyrissjóða byggir á því að tengja forsendur ásetnings við eiginleika skuldabréfanna og halda til dæmis löngum verðtryggðum skuldabréfum til gjalddaga.

Með hliðsjón af verðtryggingu lífeyrisréttinda mætti ætla að ásetningur um að halda skuldabréfum til gjalddaga vísaði í meira mæli en raun ber vitni beinlínis til þess að jafna eiginleika eigna og skuldbindinga. Til dæmis út frá viðmiðum um meðallíftíma (e. duration) skuldabréfasafns eða í viðleitni að jafna afborganir skuldabréfa við væntar lífeyrisgreiðslur. Það kann að vera að stjórnendur sjóðanna sjái ekki ástæður til þess að tengja þessa þætti saman í ársreikningi í ljósi þess að lífeyrisskuldbindingar birtast ekki á yfirliti efnahags og rekstrar í ársreikningi. Stjórnendurnir líti svo á að það sé einungis viðfangsefni tryggingafræðilegs mats.

	Reikningsár 31.12.2016	Reikningsár 31.12.2017	Reikningsár 31.12.2018
Liður			
Skuldabréf á gangvirði	810	881	978
Skuldabréf haldið til gjalddaga	872	884	888
Útlán	272	373	477
Samtals bókfært virði	1.954	2.138	2.326
Áætlað gangvirði	2.026	2.250	2.447
Mismunur	72	112	122
% af skuldabréfum haldið til gjalddaga	8,2%	12,7%	13,7%

Tafla 1 Bókfært virði skuldabréfa og áætlað gangvirði. Fjárhæðir í milljörðum króna.

Heimild: FME og ársreikningar lífeyrissjóða.

Tryggingafræðileg athugun

Gjaldþolskröfur lífeyrissjóða eru ákvarðaðar í 39. gr. lífeyrissjóðalaganna þannig að jöfnuður skuli ríkjja á milli heildareigna og heildarskuldbindinga lífeyrissjóða. Munurinn má ekki fara yfir 5% í fimm ár samfleytt og aldrei yfir 10%. Jöfnuður eigna og skuldbindinga er kannaður árlega í tryggingafræðilegri athugun. Matsreglur fjármálagerninga í tryggingafræðilegri athugun eru ólíkar matsreglum reikningsskila.

Í tryggingafræðilegri athugun eru skuldabréf metin miðað við 3,5% vexti umfram vísitölu neysluverðs skv. ákvæði reglugerðar nr. 391/1998 um skyldutryggingu lífeyris og starfsemi lífeyrissjóða. Skuldbindingar vegna áfallinna réttinda og framtíðarréttinda eru afvöxtuð með sama viðmiði.

Vaxtaviðmiðið þótti vera varfærið þegar það var ákvarðað fyrir tveimur áratugum og tók mið af vöxtum skuldabréfa Húsnæðisstofnunar, forvera Íbúðalánasjóðs. Í umhverfi lækkanði vaxta eru lífeyrissjóðir knúnir til að setja æ stærri hluta fjárfestinga í áhættusamari eignaflokka, s.s. sértryggð skuldabréf, fyrirtækjaskuldabréf og hlutabréf, ætli þeir sér að eygja möguleika á að ávöxtun nái viðmiðinu.

Með nógildandi reglum um ársreikninga lífeyrissjóða var innleidd sú krafa að gera grein fyrir niðurstöðum tryggingafræðilegrar athugunar, sem birt er í ársreikningi til skýringar.

Raunávöxtun er lykilkennitala um árangur lífeyrissjóðs. Þótt einfalt sé að bera ávöxtun saman á milli sjóða segir hún ekki alla söguna um þann arð sem sjóðfélagar afla sér með greiðslu iðgjalds. Fleiri þættir ráða ávöxtun iðgjalds sjóðfélaga, s.s. örorkubyrði og möguleikar sjóðfélaga til að ráðstafa hluta af lögbundnu 12% lágmarki launa til öflunar inneignar í séreign.

Lífeyriskerfi eru ólík á milli landa og fylgja víða sérstökum reglum um reikningsskil. Gjaldþolskröfur lífeyrissjóða eru einnig ólíkar en hafa sums staðar verið samræmdar gjaldþolskröfum váttryggingamarkaðar, einkum til að tryggja jafnræði í ríkjum þar sem lífeyrisafurðir eru boðnar bæði af lífeyrissjóðum (eftirlaunasjóðum) og váttryggingafélögum.

Þörf á endurskoðun

Reikningsskilastaðallinn IFRS 9 Fjármálagerningar tók gildi 1. janúar 2018 og hefur haft víðtæk áhrif á framsetningu og mat fjáreigna og fjárskulda í reikningsskilunum fjármálafyrirtækja og virðisrýrnun fjáreigna.

Flokkun fjáreigna í IFRS 9 byggir í grundvallaratriðum á annarri nálgun en í IAS 39 og nógildandi reglum um ársreikninga. Hún tekur annars vegar mið af greiningu á því hvernig sjóðstreymi fjármálagerninga fellur að viðskiptalíkani aðila svo og ásetningi aðilans með fjárfestingunni. Tilgangurinn er að meta t.d. hvort og hvernig eignir geta mildað sveiflur á virði skulda, eða öfugt, og bókfæra með samræmdum hætti svo að sveiflur í heildarafkomu verði minni. Til þess að það næði til reikningsskila lífeyrissjóða þyrftu skuldbindingarnar að koma fram í efnahagsreikningi þeirra.

Við innleiðingu gildistöku nógildandi reglna um ársreikninga lífeyrissjóða var IFRS 9 þá þegar í burðarliðnum og fyrirséð að reglurnar þyrfti að endurskoða innan fárra ára. Reynslan hefur líka sýnt að þörf er á að útfæra nokkur atriði í reglunum nánar. Þróun reikningsskilastaðla hefur verið ætlað að stuðla að meiri áhættuvitund, framsýni og gegnsæi sem skynsamlegt er að hafa til hliðsjónar þegar reglur um ársreikninga lífeyrissjóða verða endurskoðaðar.



FJÁRMÁLAEFTIRLITID
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Ritstjórn: Jón Þór Sturluson, Jónas Þór Brynjarsson, Kristján Ólafur Jóhannesson,
Ragnheiður Morgan Sigurðardóttir og Sigurður G. Valgeirsson

Skoðanir sem koma fram í greinum í þessu riti eru skoðanir höfunda(r) og þurfa ekki að endurspegla skoðun Fjármálaeftirlitsins.