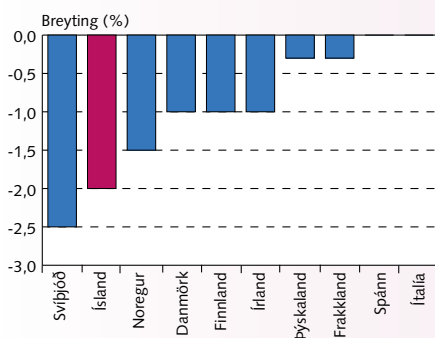


Rammagrein 1 Aðgerðir vegna COVID-19-farsóttarinnar

Mynd 1

Breyting eiginfjárfkrafa í kjölfar COVID-19-faraldursins



Heimildir: Evrópska kerfisáættaráðið, Seðlabanki Íslands.

COVID-19-farsóttin og umfangsmiklar sóttvarnaraðgerðir sem ríkisstjórnir víða um heim hafa gripið til við að hefta útbreiðslu hennar hafa haft verulega neikvæð áhrif á þróun efnahagsmála og fjármála-stöðugleika. Til að vinna á móti þessum áhrifum hafa ríki, seðlabankar og eftirlitsaðilar gripið til ýmissa aðgerða. Yfirlit yfir aðgerðir íslenskra stjórnvalda má finna í *Peningamálum 2020/2* sem komu út í maí sl. Upplýsingar um aðgerðir í öðrum löndum eru byggðar á gagnagrunni sem Evrópska kerfisáættaráðið hefur tekið saman.¹ Í þessum ramma er einkum fjallað um aðgerðir sem taldar eru hafa áhrif á fjármálastöðugleika.

Lækkun eiginfjárfkrafa

Regluverk um eiginfjárfkrafa banka var styrkt til muna eftir fjármálakreppuna 2008. Því er mikill munur á eiginfjárfkrafa banka almennt í Evrópu nú og fyrir rúmum áratug. Innleiðing eiginfjárfkrafa og breytingar á framkvæmd könnunar- og matsferlis hafa gert eftirlitsaðilum kleift að auka verulega eiginfjárfkrafa banka og þar með viðnámsþrótt þeirra. Á Íslandi hafa allir eiginfjárfkrafa karnir sem komu til sögunnar í Basel III-regluverkinu verið virkjaðir og var samanlögð krafa um eiginfjárfkrafa 9,5% af áhættugrunni hjá KMB og 7,5% hjá minni innlánsstofnunum fyrir afléttingu sveiflujöfnunaraukans í mars sl. Þar að auki hefur framkvæmd könnunar- og matsferlis breyst mikið frá því fyrir fjármálaáfallið og skilað sér í aukinni eiginfjárfkrafa bindingu en þó í samræmi við áhættumat fyrir hvert fjármálaafyrirtæki. Þessi mikli viðnámsþróttur sem byggður hefur verið upp undanfarin ár veldur því að bankakerfið er miklu betur í stakk búið til að mæta áföllum í raunhagkerfinu en ella. Með afléttingu sveiflujöfnunaraukans hefur bönkum verið auðveldað að mæta útlánatöpum vegna efnahagsáfallsins sem annars gætu skert aðgang heimila og fyrirtækja að lánsfé óhóflega. Þannig stuðlar lækkun eiginfjárfkrafa að því að rjúfa víxlverkun milli útlánataps og aðgengis að fjármagni í kreppu og styður þar með við fjármálastöðugleika.

Sveiflujöfnunaraukinn hefur verið lækkaður eða afnuminn í flestum löndum Evrópu sem höfðu innleitt hann. Hluti ákvörðunarinnar um að lækka aukann felur í sér að tilgreina tímabil þar sem aukinn verður ekki lækkaður á ný, sem þýðir að viðkomandi lönd hafa jafnframt fallið frá lækkun aukans sem ekki hafði tekið gildi. Þau lönd sem ekki höfðu innleitt sveiflujöfnunaraukann hafa í einhverjum tilfellum horft til annarra eiginfjárfkrafa til að lækka eiginfjárfkrafa fjármálaafyrirtækja. Fjármálaeftirlit Finnlands lækkaði t.a.m. bæði eiginfjárfkrafa vegna kerfislegs mikilvægis og kerfisáættuauka til að ná fram 1% lækkun eiginfjárfkrafa allra banka landsins. Seðlabanki Ítalíu hefur hvatt banka til að ganga á verndunaraukann tímabundið sem og kröfu vegna stoðar 2-G. Því er ekki um eiginlega lækkun eiginfjárfkrafa að ræða á Ítalíu, þar sem verndunaraukinn er lögbundinn, heldur vilyrði eftirlitsaðila til að bankar gangi á þá auka sem byggðir hafa verið upp á undanförunum árum til að styðja við raunhagkerfið. Þess ber þó að geta að bankar í Evrópu, þar með talið hér á landi, geta á álagstímum gengið á verndunaraukann en það hefur þó áhrif á hámarksútgreiðslufjárhæð þeirra í samræmi við evrópskt regluverk.²

1. Sjá <https://www.esrb.europa.eu/home/coronavirus/html/index.en.html>

2. Í Evrópu er hámarksútgreiðslufjárhæð skilgreind í 141. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2013/36/ESB en á Íslandi í lögum nr. 161/2002, um fjármálaafyrirtæki, og nánar útfært í reglum nr. 1270/2015 um hámarksútgreiðslufjárhæð og takmarkanir á útgreiðslum fjármálaafyrirtækja vegna eiginfjárfkrafa.

Arðgreiðslur

Samhliða lækkun eiginfjárfrafna mæltust eftirlitsaðilar í Evrópu og víðar til þess að bankar hætti við eða takmarki arðgreiðslur vegna hagnaðar ársins 2019 en nýti frekar óráðstafað eigið fé til að styrkja eiginfjárgrunn sinn. Bankarnir verði þannig í stöðu til að styðja enn frekar við raunhagkerfið ásamt því að mæta útlánatöpum. Evrópska bankaeftirlitsstofnunin og Seðlabanki Evrópu hafa beint þeim tilmælum til banka að halda að sér höndum þegar kemur að útgreiðslum, hvort sem um er að ræða arðgreiðslur, endurkaup eigin bréfa eða greiðslu kaupauka.³ Hér á landi hvatti Seðlabankinn stjórnir fjármálafrýrtækja til að fresta útgreiðslum á meðan óvissa ríkir um áhrif faraldursins á hagkerfið.⁴ Stjórnir Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og Landsbankans hf. hafa tilkynnt að hætt hafi verið við arðgreiðslur vegna ársins 2019.

Þessi aðgerð hefur í raun sömu áhrif á fjármálastöðugleika og lækkun eiginfjárfrafna þar sem almennt eigið fé banka af þætti 1 er hærra sem nemur arðgreiðslunni sem ekki varð af. Auk þess styrkir aðgerðin lausafjárstöðu bankanna að öðru óbreyttu. Viðnámsþróttur þeirra er því meiri en ella sem og geta þeirra til að styðja við raunhagkerfið.

Brúar- og stuðningslán með ábyrgð ríkissjóðs

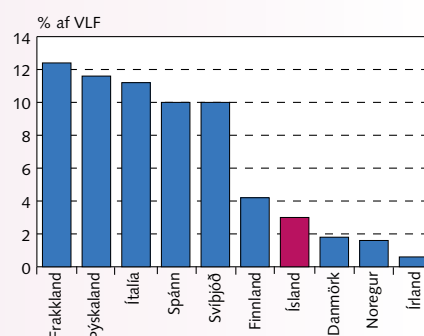
Eins og áður segir er tilgangur lækkunar eiginfjárfrafna og takmörkunar á arðgreiðslum sá að auka viðnámsþrótt banka. Þó er ekki víst að það nægi til að auka vilja þeirra til að lána og veita raunhagkerfinu þann stuðning sem nauðsynlegur er. Eðlilegt er að áhættuvilji banka minnki þegar kreppir að í hagkerfinu og sérstaklega ef mikil óvissa ríkir um framhaldið eins og um þessar mundir.⁵ Því hafa ríkisstjórnir margra Evrópulanda gripið til þess að veita ríkisábyrgðir á útlánum bankakerfisins til fyrirtækja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og færa þannig hluta útlánaáhættunnar af efnahagsreikningum bankanna yfir á ríkissjóði viðkomandi landa.

Á Íslandi hefur ríkisábyrgð á brúar- og stuðningslánum verið samþykkt á Alþingi. Seðlabankinn hefur milligöngu um framkvæmd ábyrgðanna en samningar þess efnis hafa verið undirritaðir við alla fjóra viðskiptabankana. Ríkissjóður gengst í ábyrgð fyrir allt að 70% af fjárhæð brúarlána til fyrirtækja að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og getur heildarfjárhæð ábyrgðar ríkisins numið allt að 50 ma.kr. Stuðningslán eru hugsuð fyrir minni fyrirtæki til að mæta rekstrarkostnaði á tímum þar sem þau hafa orðið fyrir verulegum tekjumissi. Ábyrgð ríkissjóðs á slíkum lánum er á bilinu 85-100% eftir fjárhæð lánsins. Seðlabankinn hefur útfært sérstakan tímabundinn veðlánaramma vegna stuðningslána á sömu kjörum og eru á sjö daga bundnum innlánum á hverjum tíma. Á meðan ríkisábyrgðar nýtur vegna brúar- eða stuðningslána eru útgreiðslur óheimilar s.s. arðgreiðslur, endurkaup eigin bréfa o.s.frv.⁶

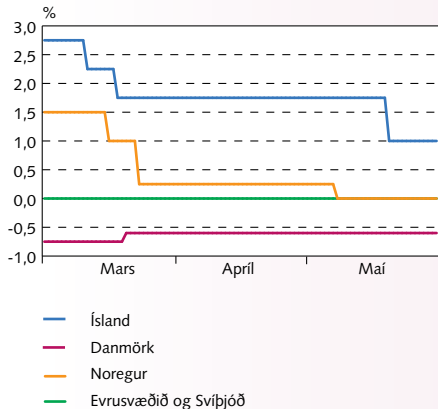
Með því að veita ríkisábyrgð á útlánum er reynt að tryggja hvata fyrir viðskiptabankana til að veita fyrirtækjum sem hafa orðið fyrir tímabundnum tekjumissi lánafrýrgreiðslu. Markmiðið er að koma í veg fyrir mögulegt gjaldþrot lífvænlegra fyrirtækja þannig að þau geti hafið starfsemi og uppbyggingu fljótt eftir að faraldrinum lýkur. Aðgerðin styður því við tilganginn með afléttingu sveiflujöfnunaraukans og lækkun eiginfjárfrafna almennt.

3. Sjá fréttatilkynningu EBA frá 31. mars og tilmæli Evrópska Seðlabankans nr. ECB/2020/19.
4. Sjá yfirlýsingu fjármálastöðugleikaneftndar 18. mars 2020.
5. Victoria Ivashina og David Scharfstein (2010), „Bank lending during financial crisis of 2008“, *Journal of Financial Economics*, 97(3), 319-338.
6. Fyrirtæki verður að hafa orðið fyrir verulegu og ófyrirséðu tekjutapi vegna faraldursins og að launakostnaður hafi verið að lágmarki 25%(10%) af heildarrekstrarkostnaði árið 2019 til þess að eiga kost á brúarláni (stuðningsláni). Verulegt tekjutap er skilgreint sem a.m.k. 40% samdráttur í tekjum frá sama tímabili árið 2019.

Mynd 2
Ríkisábyrgð á lánum¹



1. Hámarks umfang ríkisábyrgðar á lánum til fyrirtækja sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Verg landsframleiðsla fyrir árið 2019.
Heimildir: Eurostat, Evrópska kerfisáætturáðið, Hagstofa Íslands, Statistics Denmark, Statistics Norway, Statistics Sweden, Seðlabanki Íslands.

Mynd 3
Seðlabankavextir

Heimildir: Danmarks Nationalbank, ECB, Norges Bank, Sveriges Riksbank, Seðlabanki Íslands.

Ákvarðanir í peningamálum

Peningastefnunefnd Seðlabankans hefur lækkað meginvexti bankans um 1,75 prósentur eftir útbreiðslu faraldursins og hafa þeir því lækkað úr 2,75% í 1% á skömmum tíma. Seðlabankinn hefur auk þess beitt margþættum aðgerðum til að slaka á taumhaldi peningastefnunnar og auka við laust fé í umferð. Bankinn hefur meðal annars hafið kaup á skuldabréfum ríkissjóðs á eftirmarkaði og er hættur að bjóða fjármálaþyrntækjum bundin innlán til eins mánaðar.

Önnur lönd hafa einnig nýtt það rými sem þau höfðu til vaxtalækkana. Í Noregi hafa stýrivextir lækkað um eina og hálfu prósentu frá því í byrjun mars og eru nú 0%. Vextir á evrusvæðinu hafa lengi verið 0% og hafa ekki breyst en Evrópski seðlabankinn hefur í stað þess aukið verulega við magnbundna íhlutun sína. Í Svíþjóð hafa vextir ekki breyst nema hvað daglánavextir voru lækkaðir úr 0,75% í 0,2% 18. mars sl. til að auka aðgengi banka að lausu fé.

Megintilgangur aðgerða Seðlabanka Íslands í peningamálum, eins og annarra seðlabanka í Evrópu, er að styðja við efnahagslífið og leggja grunn að skjóttum efnahagsbata þegar farsóttin er yfirstaðin.

Hlutastarfaleið og laun á uppsagnarfresti

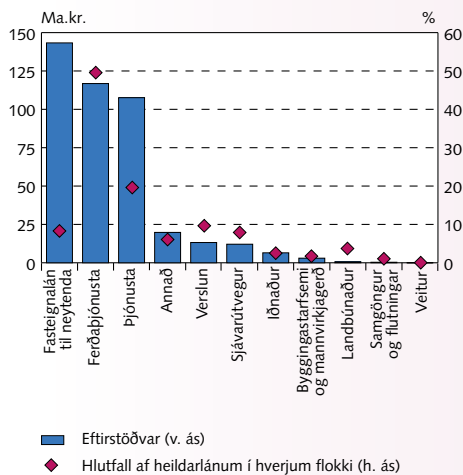
Hlutastarfaleiðin er líklega mikilvægasta aðgerðin sem gripið var til á Íslandi til að verja heimili landsins fyrir tekjumissi. Aðgerðin er þar að auki mikilvæg fyrir fyrirtæki þar sem sóttvarnaaðgerðir og takmörkun á ferðafrelsi hafa skert starfsemi þeirra verulega, sérstaklega í ferðaþjónustu. Ríki Evrópu hafa sum hver gripið til sambærilegra aðgerða til að vernda launþega, en útfært þær með mismunandi hætti. Ríkisstjórnir Frakklands, Írlands, Svíþjóðar og Þýskalands hafa innleitt sambærilegt kerfi og Ísland þar sem launþegar geta verið í hlutastörfum en fengið jafnframt atvinnuleysisbætur að hluta. Í Danmörku geta fyrirtæki sótt um stuðning frá ríkinu til að greiða 75-90% af launakostnaði ef tekjur þeirra hafa fallið vegna farsóttarinnar. Ítalía hefur innleitt svipaða nálgun. Athygli vekur að Noregur hefur ekki tekið upp hlutastarfaleið en hefur hins vegar auðveldað fyrirtækjum að segja upp starfsfólki og stýtt biðtíma eftir atvinnuleysisbótum.

Hérlendum fyrirtækjum sem orðið hafa fyrir miklu tekjutapi vegna faraldursins hefur einnig verið gert kleift að sækja um fjárstuðning til launagreiðslna á uppsagnarfresti. Sú aðgerð tryggir að þeir launþegar sem sagt hefur verið upp störfum fái laun greidd á uppsagnarfresti en þurfi ekki að sækja þær greiðslur í Ábyrgðarsjóð launa með tilheyrandi óvissu og töfum. Aðgerðin auðveldar jafnframt fyrirtækjum í lausafjávanda að gera nauðsynlegar breytingar á starfsmannahaldi í ljósi áhrifa faraldursins.

Hvort tveggja ætti að leiða til minni vanskila í fjármálakerfinu eða dreifa þeim yfir lengra tímabil. Aðgerðirnar skapa svigrúm fyrir bæði heimili og fyrirtæki til að endurskipuleggja fjárhag sinn í samræmi við nýjar aðstæður og vinnur því á móti þeirri óvissu sem faraldurinn hefur valdið.

Greiðsluhlé á lánum og opinberum gjöldum

Lánveitendur hafa í mörgum tilfellum gripið til þess að veita greiðsluhlé á lánum til bæði heimila og fyrirtækja. Þar að auki hafa stjórnvöld veitt fyrirtækjum heimild til að fresta greiðslum opinberra gjalda. Hvort tveggja ætti að hjálpa einstaklingum og fyrirtækjum að komast í gegnum tímabundinn tekjumissi. Hins vegar er ekki um eftirgjöf að ræða og því aukast skuldir þeirra sem nýta sér þessi úrræði. Að öllum líkindum munu þessar aðgerðir leiða til þess að vanskil verða minni og mögulega gjaldþrot einnig, eða þeim a.m.k. frestað um einhverja mánuði eða jafnvel fram á næsta ár. Til sambærilegra aðgerða hefur verið gripið í mörgum löndum Evrópu.

Mynd 4
Eftirstöðvar lána sem hafa fengið greiðsluhlé¹

1. Gögn frá 3. - 10. júní, gögnin ná yfir KMB, stærstu lífeyrissjóðina og HMS/L sjóð. Lán lífeyrissjóða til fyrirtækja flokkast undir annað.
Heimild: Seðlabanki Íslands.

Nálægt helmingur eftirstöðva lána ferðapjónustunnar var í greiðsluhléi á tímabilinu 3.-10. júní sl., og hafði hlutfallið hækkað úr 35% frá 13. maí.⁷ Hlutfallið er nálægt fimmtungi í þjónustu, um 10% í verslun og 8% í sjávarútvegi en mun lægra í öðrum atvinnugreinum. Á heildina litið eru um 15% útlána til fyrirtækja í greiðsluhléi eða um 280 ma.kr. Þar að auki eru rúmlega 8% húsnæðislána til einstaklinga í greiðsluhléi.

Hlutfall lántaka sem er í greiðsluhléi er töluvert lægra en hlutfall eftirstöðva lána. Slíkt kemur ekki á óvart því að gera má ráð fyrir að fyrirtæki og heimili með mikla skuldsetningu séu líklegri en önnur til að þurfa á greiðsluhléi að halda.⁸

Lausafjárkröfur og –fyrirgreiðsla

Almennt gildir í Evrópu að bankar geta gengið á lausafjárforða sinn þannig að lausafjárhlutfall fari tímabundið niður fyrir reglubundið lágmark ef um álagsaðstæður er að ræða. Hið sama gildir hér á landi.⁸ Sum lönd hafa itrekað eða lýst yfir að bönkum sé heimilt að fara niður fyrir lágmark lausafjárhlutfallsins á meðan áhrifa faraldursins gætir, þar á meðal Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Þýskaland.

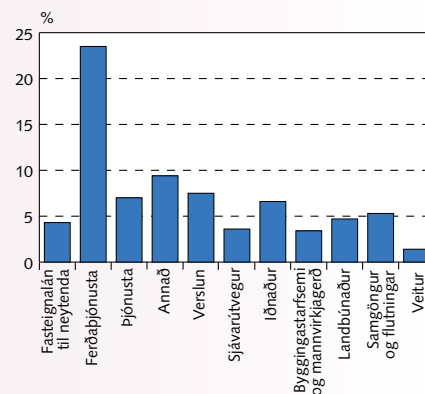
Seðlabanki Íslands hefur gripið til nokkurra aðgerða til að auka aðgengi að lausu fé. Mestu skiptir lækkun og breytt meðferð á bindiskyldu og útvíkkun skilgreiningar á hæfi veða í veðlánaviðskiptum við bankann. Hvort tveggja stuðlar að því að innlendar lánastofnanir hafi aðgang að lausu fé til að styðja við heimili og fyrirtæki.

Áhrif aðgerða á fjármálastöðugleika

Viðbrögð og aðgerðir íslenskra stjórnvalda við heimsfaraldrinum hafa að miklu leyti verið í samræmi við það sem gert hefur verið í öðrum löndum Evrópu. Heimurinn stendur frammi fyrir miklum og óvæntum efnahagsþrengingum. Mikilvægt er að aðgerðir séu sniðnar að þeim aðstæðum sem eru til staðar. Að því er varðar fjármálastöðugleika býr Evrópa, og sérstaklega Ísland, að því að hafa innleitt umfangsmiklar breytingar á umgjörð fjármálakerfisins eftir fjármálahrunið 2008 sem m.a. hafa leitt til sterkar eiginfjár- og lausafjárstöðu íslensku bankanna, bæði sögulega og í samanburði við önnur lönd. Dragist faraldurinn ekki á langinn býr fjármálakerfið yfir nægum viðnámsþrótti til að aðstoða heimili og fyrirtæki við að komast í gegnum efnahagsþrengingarnar án þess að fjármálastöðugleika verði ógnað. Lágvaxtaumhverfið sem fylgir viðbrögðum við farsóttinni eykur þó hættu á að skuldabólur myndist innan afmarkaðra geira eða í raunhagkerfinu í heild þegar jafnframt hefur dregið úr aðhaldi fjármálastöðugleikastefnunnar. Í kjölfarið getur myndast kerfisáhætta sem grefur undan fjármálastöðugleika. Því er mikilvægt að fylgjast vel með þróun skuldsetningar einka-geirans á komandi misserum og grípa til viðeigandi ráðstafana ef aukin áhættusækni leiðir til óhóflegs skuldavaxtar þegar áhrif farsóttarinnar á efnahagslífið dvína.

7. Ferðapjónusta er skilgreind út frá ákveðnum ISAT-flokkum sem eru lýsandi fyrir starfsemi í greininni skv. Seðlabanka Íslands.
8. Umfjöllun um greiðsluhléi endurspeglar stöðu útlána hjá KMB, sex stærstu lífeyrissjóðunum og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS).
9. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. reglna Seðlabanka Íslands nr. 266/2017 um lausafjárhlutfall lánastofnana.

Mynd 5
Hlutfall lántaka sem hafa fengið greiðsluhléi¹



1. Fjöldi lántaka sem hafa fengið greiðsluhléi sem hlutfall af heildarfjölda lántaka í hverjum flokki. Gögn frá 3.-10. júní, gögnin ná yfir KMB, stærstu lífeyrissjóðina og HMS/IL sjóð. Lán lífeyrissjóða til fyrirtækja flokkast undir annað.

Heimild: Seðlabanki Íslands.