

Hvernig stuðlum við að virku og stöðugu fjármálakerfi á Íslandi?

Ávarp Unnar Gunnarsdóttur, forstjóra Fjármálaeftirlitsins, á ráðstefnu í tilefni af níræðisafmæli Jóhannesar Nordals, í Hátíðasal Háskóla Íslands, 9. maí 2014.

Kæri heiðursgestur Jóhannes Nordal og aðrir gestir

Það er mér mikill heiður og ánægja að ávarpa þessa ráðstefnu. Ég hef stundum sagt að ég sé alin upp í Seðlabankanum en mitt fyrsta fasta starf var þegar ég, nítján ára nýstúdent úr hagfræðideild Verslunarskólans, var ráðin sem ritari í bankaeftirlitið. Það varð örlagaríkt fyrir mig en sú saga verður ekki rakin frekar hér.

Ég mun í upphafi fjalla örstutt um fjármálakerfið á Íslandi á árum áður, um hlutverk fjármálakerfis í samfélaginu og hvað stjórnvöld geta gert til að stuðla að heilbrigði þess, að það sé bæði virkt og stöðugt.

Árið 1961, árið sem Seðlabanki Íslands var stofnaður sem sjálfstæð eining, löggin um bankann voru sett og Jóhannes Nordal varð einn af þremur fyrstu seðlabankastjórunum samanstóð íslenskur fjármálamarkaður af 5 viðskiptabönkum, 64 sparisjóðum og 36 innlánsdeildum samvinnufélaga auk Söfnunarsjóðs Íslands. Eitt af hlutverkum Seðlabankans í upphafi var að hafa eftirlit með starfsemi allra innlánsstofnana. Á árunum frá 1961 til 1969 var aðalendurskoðanda Seðlabankans falið að fylgjast með því að innlánsstofnanirnar fylgdu lögum og reglum sem um starfsemina giltu og gera athugasemdir ef hagur og rekstur stofnunar væri talinn óheilbrigður.

Á þessum tíma, eða fram til 1985, giltu sérlög um hvern viðskiptabankanna en þeir voru stofnaðir í tengslum við tiltekna atvinnugrein eða hagsmunasamtök. Við munum öll eftir Verslunarbankanum, Iðnaðarbankanum, Alþýðubankanum, Samvinnubankanum og Útvegsbankanum svo dæmi séu nefnd. Fram til 1985 var áskilið að ráðherra veitti leyfi til stofnunar útibúa banka en þau voru um 80 talsins. Á þessu tímabili voru einnig starfandi ýmsir opinberir lánasjóðir svo sem Fiskveiðasjóður Íslands, Iðnlánasjóður og Stofnlánadeild landbúnaðarins. En þeir lutu ekki opinberu eftirliti fyrr en með lögum frá 1993.

Verðbréfaviðskipti hófust hér á landi með heimild í lögum frá 1986 um verðbréfamiðlun og verðbréfasjóði og var bankaeftirliti Seðlabankans falið eftirlit með þeim. Næstu árin þar á eftir var gjarnan haft á orði í bankaeftirlitinu að verðabréfamarkaðurinn væri enn að slíta barnsskónum.

Margt breyttist í umhverfi fjármálaþjónustunnar hér á landi við inngönguna í Evrópska efnahagssvæðið. Umfangsmikið lagaþróunarstarf átti sér stað í samstarfi Seðlabanka og viðskiptaráðuneytis á fyrri hluta tíunda áratugarins. Árið 1993 var sett ný löggjöf um viðskiptabanka og sparisjóði, lög um aðrar lánastofnanir, og um verðbréfaviðskipti. Athyglisvert er að það var ekki fyrr en með lögunum frá 1993 sem sett var krafa um hámark stórra áhættuskuldbindinga banka og sparisjóða og er mér minnisstætt frá ungdómsárunum í bankaeftirlitinu hvað áhætta sem steðjaði að innlánsstofnununum vegna mikillar samþjöppunar og stórra skuldara olli oft áhyggjum og hugarangri vegna þess að eftirlitið hafði ekki úrræði til að vinna ofan slíkri stöðu. Enda urðu gjaldþrot stórra aðila, svo sem Hafskips og Sambands íslenska samvinnufélaga afdrifaríkt bankakerfinu.

Á árum áður kom í hlut bankaeftirlitsmanna að vera nokkurs konar endurskoðendur fyrir sparisjóðina. Farið var í nær alla sparisjóðina á hverju ári. Flestir voru þeir til sveita og ekki höfðu þeir allir fastan opnunartíma eða voru á neinn hátt merktir.

Bankaeftirlitsmenn komu í heimsókn við lokun og stemmdu þá af alla eigna- og skuldaliði og framkvæmdu eignatalningar. Lögð var sérstök áhersla á að huga að hverjir væru stærstu skuldarnir og hvort nægar tryggingar væru fyrir útlánum. Það gat oft reynst vandasamt verk því fyrir tíma tölvanna var yfirlitt ekki fyrirbyggjandi samandregið yfirlit hjá sjóðunum um hvernig staða skuldara væri. Þurftu eftirlitsmennirnir því að fletta skuldabréfum, víxlum, hlaupareikningsspjöldum og afurðalánum til að ná saman yfirliti yfir stærstu skuldara. Sparisjóðsstjórnarnir voru margir afar þakklátir fyrir þessa vinnu enda jók hún yfirsýn þeirra til muna. Á þessum tíma settu innlánsstofnanirnar sér sjálfar útlánareglur og var hámark láns til eins lánþega af eigin fé í sumum tilfellum 75%, samanborið við 25% lögbundið hámark nú.

Um þriðjungur allra sparisjóða þessa tíma voru staðsettir á bóndabæjum og bóndinn því einnig sparisjóðsstjóri. Allur gangur var á því hvort búið væri að uppfæra bókhaldið þegar bankaeftirlitsmenn komu og þurftu þeir oft að byrja á því að ljúka við að færa bókhaldið áður en þeir gátu stemmt það af og gert sér grein fyrir stöðu sjóðsins. Saga er til af litlum sparisjóði þar sem háaldradur maður, sem bjó á

hrörlegum bóndabæ, var sparisjóðsstjóri. Þegar karlinn sá gesti nálgast beið hann jafnan úti á hlaði með kíkí. Bókhaldið var handfært og ekki til ein einasta reiknivél í sjóðnum. Sparisjóðsstjórinn notaði spássíuna á Tímanum til að reikna út vexti. Bankaeftirlitsmenn þekktu aðstæður og komu sjálfir með reiknivélar, sem vógu hver um sig nokkur kíló og þurfti sérstaka tösku utan um hverja vél.

Aðstæður í þorpunum á norðanverðum Vestfjörðum voru líka sérstakar. Áður en Vestfjarðagöngin komu þurfti að fara yfir Botnsheiði eða Breiðadalsheiði til að komast landleiðina til og frá stöðunum. Heiðin lokast venjulega við fyrstu snjóa og var oft illfært yfir veturinn. Tók þá fljótt að bera á skorti á peningaseðlum hjá sparisjóðunum á þessum stöðum þar sem engin tók voru á að komast til Ísafjarðar í peningageymslu Seðlabankans. Þetta var fyrir daga kortaviðskipta og útgáfa ávísana í algleymingi. Menn dóu ekki ráðalausir í sparisjóðnum heldur voru innleystar ávísanir notaðar sem gjaldmiðill í sjóðnum. Menn borguðu til dæmis þrjú þúsund króna reikning í sjóðnum með fimm þúsund króna seðli og fengu til baka með tveggja þúsund króna ávísun sem einhver heimamaður hafði gefið út.

Það er í raun og veru ótrúlega stutt síðan fjármálakerfið á Íslandi var eins og hér hefur verið lýst, aðeins um það bil 30-35 ár. Greiðslumiðlunin var líka öðruvísi á þessum tíma, ávísanir voru mikið notaðar og helstu fjármunabrot voru ávísanafals ýmis konar. Í Seðlabankanum var starfrækt sérstök deild, ávísanaskipti. Á morgnana roguðust menn þar inn með ávísanir í stórum sekkjum, sem síðan var rennt í gegnum lesara, þær skráðar og staðan að lokum gerð upp á milli innlánsstofnana.

Það getur verið gaman að líta til baka og rifja upp. Það getur líka verið hollt að horfast í augu við að hlutirnir breytast hratt og að framrásin verði ekki stöðvuð.

Þrátt fyrir miklar breytingar á yfirborðinu hefur hugmyndafræðin á bak við hlutverk fjármálaþjónustunnar, gagnsemi fyrir samfélagið og jafnframt áhætta sem þarf að milda, þó ekki breyst jafn mikið. Enn er litið svo á að fjármálastofnanir gegni lykilhlutverki í efnahagslífi þjóðar. Í grunninn byggjast fjármálamarkaðir á sparifé almennings og fyrirtækja. Þannig er fjármálastofnunum treyst til að varðveita og ávaxta fé þeirra og til að hafa það handbært þegar eigandinn þarf á að halda. Til að fjármálamarkaður sé virkur þarf hann að veita öðrum tækifæri til að taka áhættu, fá lánaða peninga og fjárfesta. Við það skapast hagvöxtur bæði til skamms og langs tíma sem ella hefði ekki orðið ef fjárfestar hefðu aðeins sjálfsaflafé sitt til fjárfestinga. Ekki þarf að orðlengja um þetta hlutverk í þennan hóp.

Það sem eftir stendur er að **samfélagsleg ábyrgð** banka, váttryggingafélaga og lífeyrissjóða er umfram það sem gildir um rekstur fyrirtækja almennt. Lagaleg umgjörð um þessa starfsemi með tilheyrandi eftirliti miðar að því að tryggja öryggi sparifjáreigenda til langs tíma og vernda hagsmuni þeirra gagnvart bönkunum annars vegar og hins vegar að tryggja sjálfstæði bankanna gagnvart ólíkum hagsmunum framleiðslufyrirtækja og verslunar og þjónustu, enda hefur reynslan sýnt að efnahagslegt og þjóðfélagslegt tjón af fjármálaáföllum getur verið mikið. Þetta höfum við sjálf reynt á eigin skinni.

Þversögnin felst í því að því virkari sem fjármáلامarkaður er því meiri hættu er á að hann sé óstöðugur. Galdurinn er að finna rétta jafnvægið þar á milli. Hlutverk stjórnvalda er að hafa yfirsýn og beita valdheimildum sínum til að rétta jafnvægið af þegar ástæða er til.

Þetta er hægara sagt en gert. Alþjóðastofnanir hafa brugðist af krafti við nýlegum fjármálaáföllum og eru í óða önn að skapa ný viðmið fyrir stjórnvöld þjóðríkja og samtök þjóða. Íslensk stjórnvöld láta ekki sitt eftir liggja og keppast við að byggja upp innviði, ný vinnubrögð og lagaumgjörð í því skyni að tryggja bæði virkni fjármálakerfisins og stöðugleika þess.

Fyrst er til að taka formlega stofnanaumgjörð um fjármála-stöðugleika. Nýlega var lagt fram á Alþingi frumvarp þess efnis. Þar er kveðið á um samstarf Seðlabanka, Fjármálaeftirlits og fjármálaráðherra til að treysta fjármálastöðugleika án þess að hreyft sé við sjálfstæði stofnananna og beitingu valdheimilda þeirra. Í mínum huga er mikilvægt að kveðið sé á um í lögum að Fjármálaeftirlitið skuli beita sér í þágu fjármálastöðugleika í samstarfi við önnur stjórnvöld. Hingað til hefur umboð Fjármálaeftirlitsins til verka einkum snúið að því að fylgjast með löghlýðni eftirlitsskyldra aðila.

Þá vil ég nefna **áhættumiðað eftirlit**. Slíkt eftirlit gengur út á að eftirlitsaðilinn flokki kerfisbundið eftirlitsskylda aðila eftir því hversu mikil áhrif það hefði bæði fyrir neytendur og kerfið í heild ef viðkomandi fyrirtæki lenti í vandræðum. Eftirliti er síðan forgangsraðað í samræmi við flokkunina, þannig að mest sé fylgst með þeim fyrirtækjum sem hafa mest áhrif og minnst með þeim sem litlar þjóðhagslegar afleiðingar hefðu ef þau féllu. Þetta hefur verið nefnt áhrifavægi. Ekki er gert ráð fyrir að fyrirtækjum sé í öllum tilvikum forðað frá falli, heldur beinist áhættumiðað eftirlit að því að minnka líkurnar á að það gerist og að milda áhrifin af falli þannig að afleiðingarnar lendi ekki á viðskiptavinum og skattborgurum. Þá felur áhættumiðað eftirlit jafnframt í sér kerfisbundið mat á fjölmörgum áhættuþáttum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila þar sem metnar eru líkur

á því að hver þáttur um sig valdi verulegum truflunum á starfsemi eða rekstrarstöðvun. Ef niðurstaða áhættumats fer út fyrir vikið grípur Fjármálaeftirlitið til viðeigandi ráðstafana til að draga úr þeirri áhættu.

Priðja nýmælið eru auknar kröfur til fjármálafyrirtækja um bæði laust fé og eigið fé en með þeim er viðnámsþróttur fyrirtækjanna styrktur. Breytingarnar varðandi eigið fé snúa einkum að því að bæta gæði þess með breyttri samsetningu á eiginfjárgrunni og auknu magni með svonefndum eiginfjárukum. Áfram verður lágmarkskrafan varðandi eiginfjárgrunn 8%. Ofan á hann bætist eigið fé eftir áhættumati Fjármálaeftirlits, svonefnd II. stoð. Þá koma þjóðhagsvarúðarnýmælin, „bufferarnir“, eða eiginfjárukarnir. Í Evrópusambandstílskipuninni (CRD IV) er mælt fyrir um fimm slíka eiginfjáruka. Þeir hafa verið nefndir á íslensku verndunarauki, hagsveifluauki, kerfisáhættuauki, eiginfjáruki á kerfislega mikilvæg fyrirtæki á alþjóðavísu og eiginfjáruki á önnur kerfislega mikilvæg fyrirtæki. Gera má ráð fyrir að eiginfjárkröfur, að metöldum eiginfjárukum, verði nokkuð háar til frambúðar. Hugmyndin er sú að fari eiginfjárlutfall fjármálafyrirtækis niður fyrir tiltekin viðmið en séu yfir eiginfjárkröfu hafi það í för með sér takmörkun á heimildum til ráðstöfunar eigin fjár, s.s. til greiðslu kaupauka eða arðs.

Hluti eiginfjárukanna teljast til svonefndra þjóðhagsvarúðarúrræða og eru skilgreind stjórnþeki eftirlitsaðila sem beita má til að styrkja viðnám fjármálastofnana þegar sérstakar hættur steðja að fjármálakerfinu vegna þenslu í efnahagslífinu eða kerfislæggar áhættu. Í flestum nágrannalöndum okkar er einnig unnið að þróun sértækari þjóðhagsvarúðartækja, sem miða að því að minnka ójafnvægi á tilteknum mörkuðum, einkum er þar horft til markaða fyrir húsnæði og húsnæðislán. Ég tel rétt að við fetum þessa sömu braut og skilgreinum sambærilegar valdheimildir hér á landi, einkum er varðar hámark á lánshlutfalli fasteignalána og hámark greiðslubyrði sem hlutfall af ráðstöfunartekjum. Það er ekki síst við aðstæður eins og nú ríkja, þegar töluverð óvissa er um áhrif svonefndra skuldaleiðréttinga. Ef merki um bólumyndun á fasteignamarkaði gera vart við sig eru slík stjórnþeki að mörgu leyti heppilegri en altækari stjórnþeki á borð við eiginfjárkröfur og stýrivexti.

Í fjórða lagi er unnið að því að setja varanlega löggjöf um slit og endurskipulagningu fjármálafyrirtækja sem lenda í vandræðum. Markmiðið er að almenningur eða skattborgarar bíði ekki tjón af falli þeirra. Mest athygli hefur beinst að starfsemi banka og því að tryggja stöðu innstæðueigenda, meðal annars af því að áhættan af að tjón sem hlýst af fjárfestingabankastarfsemi flytjist ekki yfir á viðskiptabankastarfsemina ef banki lendir í vandræðum. En það er ekki nóg að einblína á bankana eingöngu. Þessa dagana erum við í

Fjármálaeftirlitinu að glíma við slitameðferð váttryggingafélags sem svipt var starfsleyfi og í ljós kom að ákvæði laganna mæltu ekki fyrir um aðgerðir með fullnægjandi hætti þegar á reyndi. Með hröðum höndum og góðri samvinnu ráðuneytis, Alþingis og Fjármálaeftirlits tókst fyrir fáeinum dögum að gera nokkrar úrbætur þar á.

Eins og ég hef farið yfir er unnið markvisst að því að treysta umgjörðina til að stuðla að fjármálastöðugleika að alþjóðlegum fyrirmyndum, þ.á m. vegna þátttöku í Evrópska efnahagssvæðinu. Þessu fylgir ótrúlegur fjöldi nýrra reglna sem óhjákvæmilega íþyngir starfsemi banka og annarra eftirlitsskyldra aðila og hefur þar með áhrif á virkni þeirra. Ein af mörgum áskorunum framundan er að vinna að því að íslensk lagaumgjörð standist alþjóðlegar kröfur og viðmið á sama tíma og tekið verði tillit til smæðar fyrirtækjanna og stjórnsýslunnar. Þá er jafnframt áhyggjuefni að margar og flóknar íþyngjandi reglur ýti meira en góðu hófi gegnir undir skuggabankastarfsemi. Vandséð er hvernig íslenskt fjármálakerfi getur áunnið sér nauðsynlegt traust að nýju nema við, íslensk stjórnvöld, höfum metnað og úthald til að byggja umgjörðina upp í samræmi við bestu viðmið hvers tíma.

Eftir 30-35 ár er sjálfsagt hægt að henda góðlátlegt gaman að ýmsum þeim aðferðum sem okkur finnast nú framsæknar. Ég spái því þó að hlutverk fjármálaþjónustunnar, gagnsemi hennar fyrir samfélagið og jafnframt áhætta sem þarf að milda verði þá sem nú harla áþekk því sem alltaf hefur verið.