

Ávarp forstjóra á ársfundi Fjármálaeftirlitsins

28. maí 2014

Fjármála- og efnahagsráðherra,
stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins,
stjórnendur fyrirtækja á fjármálamarkaði
og aðrir góðir gestir

Fjármálaþjónusta er hluti af nauðsynlegum innviðum samfélagsins. Almenningsur þarf að eiga margvísleg viðskipti við fyrirtæki á fjármálamarkaði í sínu daglega lífi. Hér má nefna greiðslumiðlun, varðveislu og ávöxtun innlána, lánaþyrirgreiðslu til reksturs fyrirtækja og fjárfestingar, lífeyrissparnað og váttryggingar. Það er einmitt vegna mikilvægis fjármálaþjónustunnar og þess að í henni felast ýmsir hættueiginleikar sem svo ítarleg löggjöf gildir um hana og svo mikið eftirlit er haft með því að eftir henni sé farið.

Að þessu leyti má líkja fjármálaþjónustu við umferðarmál. Bílar eru mikil þarfaþing til að komast á milli staða. En við vitum líka að þeir eru hættulegir og því þarf að minnka áhættuna af þeim með ströngum reglum, umferðareftirliti og góðri þjálfun ökumanna. Ökukennarinn er ekki alltaf til staðar með fótinn á aukabremsunni ef ökumaðurinn fer sér að voða.

Þá er samfélagsleg ábyrgð fyrirtækja í fjármálaþjónustu, svo sem banka, váttryggingafélaga og lífeyrissjóða, meiri en gerist um rekstur fyrirtækja almennt. Stjórnir og framkvæmdastjórnar þessara fyrirtækja bera ábyrgð á viðskiptaákvörðunum sínum og starfsemi, þar með talið áhættutöku og löghlýðni. Stjórnvöld geta ekki í öllum tilvikum komið í veg fyrir að fyrirtæki falli. Hins vegar geta þau stuðlað að auknum viðnámsþrótti fyrirtækjanna og með réttum úrræðum geta þau minnkað eða mildað áhrif af hugsanlegu falli þeirra. Markmiðið með lagalegri umgjörð og eftirliti er að takmarka áhættutöku fyrirtækjanna og draga úr þjögun á fjármálalegum hvötum í því skyni að vernda viðskiptavinum og skattgreiðendum.

Af þessum sökum lítur Fjármálaeftirlitið svo á að skilvirkt eftirlit með áhættu í starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði sé ekki síður mikilvægt en hefðbundið eftirlit með því að eftir lögum og reglum sé farið. Fjármálastofnun getur aldrei haft nógu sterka lausafjárstöðu eða eigið fé ef viðhlítandi áhættustýring er ekki til staðar. Fjármálaeftirlitið þarf að geta forgangsraðað verkefnum til að vernda almenning fyrir þeim atburðum sem líkur eru á að hafi mestar afleiðingar. Þá er brýnt að eftirlitið hafi þekkingu og skilning á helstu áhættum í rekstri fjármálastofnana og lagaheimildir til að geta gripið til aðgerða með skipulegum og skilvirkum hætti, bæði til að vernda fjármálastöðugleika, hagsmuni viðskiptavina og fé skattborgara.

Á alþjóðavettvangi hafa orðið áherslubreytingar í framkvæmd fjármálaeftirlits og hefur Fjármálaeftirlitið verið þátttakandi í því starfi. Í stað þess að horfa eingöngu í baksýnispegilinn er nú meiri áhersla lögð á að greina vandann fyrir og grípa til viðeigandi ráðstafana með áhættumildandi aðgerðum – áður en verulegt tjón hlýst af fyrir hagkerfið.

Undanfarin ár hefur Fjármálaeftirlitið unnið að sérstökum umbótaverkefnum sem miða að því að styrkja innviði stofnunarinnar. Eitt þeirra er innleiðing á nýjum áherslum í eftirliti, svonefndu áhættumiðuðu eftirliti. Búið er að þróa aðferðafræði við mat á áhrifavægi, sem hefur hlotið ritrýni

af hálfu færustu sérfræðinga. Fjármálaeftirlitið mun innleiða þessa aðferðafræði við framkvæmd eftirlits í áföngum og höfum við þegar stigið fyrstu skrefin.

Áhættumiðað eftirlit byggir á tveimur grunnstoðum, annars vegar áhættumati og hins vegar áhrifavægi. Áhættumat snýst um að vega áhættu í tengslum við starfsemi tiltekins eftirlitsskylds aðila en áhrifavægið snýst um að finna út hve mikið sú áhætta vegur í heildarsamhengi hlutanna. Helsti vandinn við að koma á fót og hanna slíkt áhættumiðað eftirlit er einmitt að tengja saman áhættumatið og áhrifavægið.

Kjarni áhættumiðaðs eftirlits er að ráðstafa mannafla og fjármagni á sem hagkvæmastan hátt í þágu almennings. Það er meðal annars gert þannig að Fjármálaeftirlitið flokkar eftirlitsskylda aðila eftir fyrirsjáanlegum þjóðhagslegum áhrifum sem hlotist geta af truflun í starfsemi þeirra. Þannig mun áhrifavægisflokkun eftirlitsskylds aðila segja til um framkvæmd eftirlits með honum. Þá felur áhættumiðað eftirlit jafnframt í sér kerfisbundið mat á áhættuþáttum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Síðan eru metnar 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.

Áhættumiðuðu eftirliti má skipta í þrennt: Fyrst má nefna viðbragðseftirlit. Með því er átt við viðbrögð við þegar þekktum áhættum. Í öðru lagi er fyrirbyggjandi eftirlit þar sem skoðuð eru atriði sem við vitum af fyrri reynslu að geta verið uppspretta að framtíðarvandamálum. Þá er nýjungin framsýnt eftirlit. Í framsýnu eftirliti verður áherslan lögð á að greina nýjar áður óþekktar áhættur í starfsemi fyrirtækja.

Í öllum framangreindum tilvikum er markmiðið að greina, meta og milda áhættu hjá þeim aðilum sem hafa mest áhrif á fjármálastöðugleika og neytendur. Það þýðir að við þurfum að setta okkur við að ekki eru allir eftirlitsskyldir aðilar jafnsettir þegar kemur að eftirliti.

Mikilvæg forsenda þess að hægt sé að afstýra tjóni eða lágmarka afleiðingar þess er að löggjöf og stofnanaumgerð þjóni þessum markmiðum sem best. Nýverið var stigið mikilvægt skref í þá átt með setningu laga um fjármálastöðugleikaráð sem miðar að því að skjóta traustari stoðum undir greiningu á og viðbrögðum við kerfisáhættu og tryggja í því skyni nauðsynlegan aðgang stjórnvalda að upplýsingum. Á síðustu árum hefur markvisst og ágætt samstarf tekist milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands með áherslu á að greina áhættur á fjármálamarkaði. Stofnun formlegs fjármálastöðugleikaráðs, undir formennsku fjármálaráðherra, er einnig til þess fallin að treysta það starf.

En betur má ef duga skal. Mikilvæga stoð skortir enn undir þessa stofnanaumgjörð. Sú stoð er varanleg löggjöf um skila- og slitameðferð fyrirtækja á fjármálamarkaði þannig að almenningur eða skattborgarar bíði ekki tjón af falli þeirra. Í þessum efnum hefur athyglin einkum beinst að starfsemi banka. Leitast hefur verið við að útfæra aðferðir til tryggja stöðu innstæðueigenda og verja þá fyrir því að tjón sem hlýst af fjárfestingabankastarfsemi flytjist yfir á viðskiptabankastarfsemina ef banki lendir í rekstrarerfiðleikum.

Löggjöf á öðrum sviðum er einnig mikilvæg. Fjármálaeftirlitið hefur að undanförmu glímt við afleiðingar af falli váttryggingafélagsins European Risk Insurance Company hf. (ERIC). Stjórn Fjármálaeftirlitsins afturkallaði starfsleyfi félagsins þann 12. febrúar síðastliðinn á grundvelli þess að það uppfyllti ekki lögbundin skilyrði um gjaldþol. Í kjölfarið var skipuð þriggja manna skilastjórn yfir félaginu. ERIC var veitt starfsleyfi hér á landi árið 2004 en félagið hefur mestmegnis starfað á breskum markaði og greitt í þarlandan tryggingasjóð váttryggjenda. Mál ERIC hefur beint

sjónum okkar að því að hér á landi skortir sjóð sem hefði það hlutverk að gera upp váttryggingaskuldbindingar ógreiðslufærra váttryggingafélaga og tryggja hagsmuni váttryggðra.

Ég gerði mál af svipuðum toga að umtalsefni á ársfundi Fjármálaeftirlitsins 2013 en þá benti ég á að rammalöggjöf um starfsemi lífeyrissjóða landsmanna væri ófullkomin varðandi mál eins og fjárfestingar, áhættustýringu og ábyrgð stjórnenda ef út af löghlýðni væri brugðið. Þetta er sérstakt áhyggjuefni nú á tímum þegar ávaxta þarf sjóðina innan fjármagnshafta með tilheyrandi hættu á bólu myndun.

Ákveðinn stöðugleiki einkennir fjármálakerfið um þessar mundir. Við vitum þó að úr ýmsum áttum er þrýstingur á að það taki breytingum. Fjármagnshöftin setja starfseminni skorður, eignarhald stóru viðskiptabankanna er enn með bráðabirgðafyrirkomulagi, óvissa er um áhrif af slitum fallinna fjármálafyrirtækja, framtíðarskuldbindingar lífeyrissjóðanna eru meiri en eignir þeirra og miklar áskoranir hljóta af hlutfallslegri stærð þeirra í þjóðarbúinu.

Í ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins sem kom út í dag og liggur hér frammi er fjallað um heilbrigði fjármálamarkaðarins. Mun ég nú stikla á stóru um stöðu hans:

Lánastofnanir eru nú 19 talsins, þ.e. 4 viðskiptabankar, Íbúðalánasjóður, 8 sparisjóðir og 6 lánaðafyrirtæki. Heildareignir þeirra í árslok 2013 námu samtals rúmlega 4.100 milljörðum króna. Þar af námu heildareignir viðskiptabankanna 3.000 milljörðum króna og Íbúðalánasjóðs um 860 milljörðum.

Eiginfjárgrunnur stóru viðskiptabankanna þriggja nam í árslok 2013 samtals 595 milljörðum króna samanborið við 550 milljarða í árslok 2012 og hefur hann því hækkað um rúmlega 8% milli ára. Vegin eiginfjárhlutföll bankanna voru í árslok 2013 samtals 26,2%. Hagnaður stóru viðskiptabankanna þriggja eftir skatta var svipaður og árið áður, nam tæpum 64 milljörðum króna árið 2013 samanborið við 66 milljarða árið 2012.

Eiginfjárhlutfall Íbúðalánasjóðs var 3,4% í árslok 2013 en tap ársins var 4,4 milljarðar króna. Sjóðurinn býr við uppgreiðsluáhættu í núverandi vaxtaumhverfi þótt vaxtamunur hans sé aðeins um 0,3%. Því er vandi sjóðsins verulegur og fyrirsjáanlegt að ríkissjóður þurfi áfram að styðja við hann.

Fjárhagsleg staða sparisjóðanna er sem fyrr viðkvæm. Bókfært eigið fé þeirra nam í árslok 2013 4,7 milljörðum króna en vegin eiginfjárhlutföll voru 14,2%. Hagnaður þeirra dróst saman á milli ára en árið 2013 nam hann 136 milljónum króna samanborið við 363 milljónir árið áður.

Enduruppbygging íslenska hlutabréfamarkaðarins hélt áfram árið 2013. Þrjú félög bættust við aðallista Kauphallarinnar og velta með hlutabréf nær þrefaldaðist milli ára, fór úr 88,5 milljörðum króna árið 2012 í ríflega 251 milljarð árið 2013.

Velta með skuldabréf dróst hins vegar saman annað árið í röð. Hún fór úr rúmlega 2,3 milljörðum árið 2012 í 1,8 milljarð króna á árinu 2013. Markaðsvirði skráðra félaga á aðallista Kauphallarinnar nam samtals rúmlega 534 milljörðum króna við árslok 2013 samanborið við 363 milljarða í upphafi árs. Hækkunin nemur rúmlega 47% og skýrist af tilkomu nýrra félaga og gengishækkunum en dæmi voru um að einstök félög hefðu ríflega tvöfaldast að markaðsvirði á árinu.

Í árslok 2013 voru starfandi 27 lífeyrissjóðir í 80 deildum samtryggingar og séreignar. Hrein eign þeirra jókst umtalsvert árið 2013 miðað við bráðabirgðatölur eða um nærri 260 milljarða króna. Gert er ráð fyrir að í árslok 2013 hafi heildareignir numið um það bil 2.800 milljörðum króna.

Áætlað er að skipting þessara eigna sé 2.400 milljarðar hjá samtryggingadeildum lífeyrissjóða, 260 milljarðar hjá séreignarsparnaðardeildum þeirra og um það bil 150 milljarðar hjá öðrum vörsluaðilum séreignarsparnaðar. Nokkuð hefur dregið úr vexti séreignarsparnaðar á síðustu árum vegna útgreiðslna á grundvelli heimildar í bráðabirgðaákvæði í lögum, sem framlengt hefur verið árlega frá árinu 2009.

Samkvæmt þessu er áætlað að eignir lífeyrissjóðanna nemi nú um 158% af vergri landsframleiðslu og er Holland eina Evrópuríkið með hærri hlutfall. Þrátt fyrir þessa hlutfallslegu stærð og áskoranir sem hljótast af henni er enn mikill halli á samtryggingadeildum, einkum hjá lífeyrissjóðum með ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Með því er átt við að framtíðarskuldbindingar sjóðanna eru hærri en eignir þeirra.

Eignir verðbréfa- og fjárfestingarsjóða námu samtals rúmlega 350 milljörðum króna í árslok 2013 og höfðu aukist um 28 milljarða króna á árinu, eða um 8%. Heildareignir fagfjárfestasjóða námu samtals rúmlega 300 milljörðum króna en hrein eign þeirra nam 141 milljarði króna.

Í árslok 2013 höfðu 13 váttryggingafélög starfsleyfi frá Fjármálaeftirlitinu. Þeim hefur síðan fækkað um eitt eins og áður hefur komið fram. Samanlagðar eignir allra váttryggingafélaga hér á landi í árslok 2013 voru 163 milljarðar króna. Hækkuðu þær um 10 milljarða frá fyrra ári. Mikil aukning hefur orðið í hlutabréfaeign félaganna en hlutdeild þeirra í eignasafni fór úr 12% í 29% á árinu 2013. Hlutdeild skuldabréfa í eignasafni lækkaði á sama tíma úr 48% í 33%. Minni hagnaður var af rekstri skaðatryggingafélaga á árinu 2013 en árið áður. Á það bæði við um váttryggingarekstur og fjármálarekstur. Afkoman telst þó góð í sögulegu samhengi. Stöðugleiki hefur einkennt rekstur líftryggingafélaga undanfarin ár. Hagnaður þeirra hefur lítilllega aukist á milli ára og má rekja þá aukningu til aukins hagnaðar af fjármálarekstri. Hagnaður af líftryggingarekstri heldur áfram að dragast saman.

Ágætu fundargestir

Almennt hefur verið litið svo á að íslensk fyrirtæki og neytendur hafi ríka hagsmuni af því að taka þátt í innri markaði Evrópusambandsins með þeim réttindum sem því fylgja og samkeppnislegu aðhaldi. Meginstefið í EES-samningnum er að sömu lög og reglur gildi alls staðar á innri markaðnum til að tryggja jafnan rétt íbúa alls EES svæðisins og frelsi þeirra til að búa, vinna, læra og stunda viðskipti hvar sem þeir kjósa innan þess. Þetta er mikilvægt fyrir íslenska fjármálamarkaðinn og ekki síður viðskiptavinum fyrirtækja á þeim markaði. Nú er íslenska fjármálakerfið hlutfallslega lítið miðað við verga landsframleiðslu, bæði í sögulegu samhengi og í samanburði við önnur Evrópuríki. Það er nánast að öllu leyti bundið við íslenskan markað. Þróunin hjá Evrópusambandinu hefur verið í þá átt að ærfiðara er fyrir Ísland og samstarfsríki þeirra í EFTA stoð EES samningsins að tryggja einsleitni löggjafarinnar. Þetta veldur óvissu um framtíð samningsins en eftir sem áður eru hagsmunir okkar ríkir af þátttöku í honum. Unnið er að því að leysa þau mál gagnvart ESB en ekki er ljóst á þessari stundu með hvaða hætti það verður gert.

Þá er, eins og áður hefur komið fram, um þessar mundir unnið markvisst að því að treysta umgjörðina til að stuðla að fjármálastöðugleika að alþjóðlegum fyrirmyndum.

Þessu öllu 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 yti meira en góðu hófi gegnir undir skuggabankastarfsemi. Vandséð er hvernig íslenska fjármálakerfið getur áunnið sér nauðsynlegt traust að nýju nema

íslensk stjórnvöld hafi metnað og úthald til að byggja umgjörðina upp í samræmi við bestu viðmið hvers tíma.

Ég vil að lokum þakka góðum hópi samstarfsmanna minna hjá Fjármálaeftirlitinu fyrir ötult starf í þágu almannahags og heilbrigðs fjármáلامarkaðar. Þá vil ég að sama skapi þakka stjórn Fjármálaeftirlitsins fyrir gott og ánægjulegt samstarf. Að auki vil ég þakka hinum margvíslegu samstarfsaðilum Fjármálaeftirlitsins fyrir samvinnuna á liðnu ári. Það á ekki síst við um Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytið sem nú fer með málefni Fjármálaeftirlitsins innan Stjórnarráðsins. Þá þakka ég þeim fyrirtækjum á fjármáلامarkaði sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með fyrir samstarfið. Einnig vil ég þakka samstarfið við Alþingi, einkum efnahags- og viðskiptanefnd.