



## FJÁRMÁLASTÖDUGLEIKARÁÐ

Fjármála- og efnahagsráðuneyti, Arnarhvoli, 150 Reykjavík

Sími: 545 9200

fjarmalastodugleikarad.is

Reykjavík, 22. janúar 2016

## Rökstuðningur fyrir tilmælum um eiginfjárouka vegna kerfisáhættu

### Inngangur

Samkvæmt breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem samþykktar voru á vorþingi 2015 og byggjst á nýrri tilskipun Evrópusambandsins um eiginfjárkröfur (CRD-IV), er Fjármálaeftirlitinu, að undangengnum tilmælum frá fjármálastöðugleikaráði, gert heimilt að kveða á um sérstakan eiginfjárouka vegna kerfisáhættu, hér eftir nefndur kerfisáhættuauki. Tilmæli fjármálastöðugleikaráðs skulu einkum byggja á tillögum og greiningu kerfisáhættunefndar,<sup>1</sup> en greiningin er unnin hjá Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu.

Tilgangur kerfisáhættuaukans er að koma í veg fyrir eða takmarka áhrif af kerfisáhættu sem tengist uppbyggingu og lengri tíma tilhneigingu í raunhagkerfinu og fjármálakerfinu.<sup>2</sup> Nýlegar rannsóknir hafa sýnt fram á að fjármálakreppum fylgir oft mikil skuldaföllun ríkissjóða og að þær auka líkur á greiðslufalli.<sup>3</sup> Á Íslandi hafa fjármálakreppur oft komið í kjölfar áfalla í raunhagkerfinu og haft mögnunaráhrif á efnahagskreppur.<sup>4</sup>

Þegar kerfisáhættuaukinn er látinn ná einungis yfir innlendar áhættuskuldbindingar skal leggja hann saman við eiginfjárouka vegna kerfislegs mikilvægis þegar heildareiginfjárkrufa er reiknuð. Aftur á móti skal sá auki sem hærri er af þessum tveimur gilda ef kerfisáhættuaukinn tekur einnig til erlendra áhættuskuldbindinga. Gildi kerfisáhættuaukans getur numið allt frá 1% en ekkert hámark er á gildi hans.<sup>5</sup> Ef eiginfjároukinn er settur á skal fjármálastöðugleikaráð endurskoða tilmæli sín innan tveggja ára frá því að þau komu til framkvæmda.

Við virkjun kerfisáhættuaukans þarf að meta viðeigandi áhættuþætti sem eru til staðar í hagkerfinu. Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA) gefur ekki út nákvæm viðmið eða skilyrði til ákvörðunar um hvenær kerfisáhættuaukinn skuli vera virkjaður né hversu hár hann skuli vera. Hins vegar hefur Evrópska kerfisáhættunefndin (ESRB) gefið út handbók um þjóðhagsvarúð og út frá henni má skipta matinu á vísun fyrir kerfisáhættuauka í þrjá þætti:<sup>6</sup> Í fyrsta lagi má skoða líkurnar á áföllum í fjármálakerfinu og raunhagkerfinu, með áherslu á kerfislega áhættuþætti. Til dæmis skiptir þar

<sup>1</sup> Sbr. lög um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014.

<sup>2</sup> Samkvæmt lögum um fjármálastöðugleikaráð er kerfisáhætta skilgreind á eftirfarandi hátt: „Kerfisáhætta: Þegar samspil fjármálakerfis og þjóðarbúskapar felur í sér hagsveiflumögnun, fjármálafyrirtæki verða viðkvæm fyrir aðgerðum annarra aðila og hætta er á atburðarás sem getur ógnað fjármálastöðugleika með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á þjóðarbúskapinn.“

<sup>3</sup> Reinhart, Carmen M., og Kenneth S. Rogoff (2009). From Financial Crash to Debt Crisis. NBER Rannsóknarritgerð, nr. 15795.

<sup>4</sup> Bjarni G. Einarsson, Kristófer Gunnlaugsson, Þorvarður T. Ólafsson og Þórarinn G. Pétursson (2015). The long history of financial boom-bust cycles in Iceland. Seðlabanki Íslands Rannsóknarritgerð, nr. 68.

<sup>5</sup> Samkvæmt 5. mgr, 84. gr. b laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með áorðnum breytingum samkv. lögum nr. 57/2015 setur ráðherra reglugerð um nánari framkvæmd eiginfjárouka vegna kerfisáhættu, þ.m.t. málsmeðferð, aðkomu kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs og samskipti við erlendar eftirlitsstofnanir sé hlutfall eiginfjároukans ákveðið hærri en 3% eða 5%.

<sup>6</sup> Fjórdi þátturinn nefndur í handbók ESRB fjallar um áhættuþætti tengda kerfislegu mikilvægi einstakra stofnana en tekið er tillit til þeirra þátta við ákvörðun á eiginfjárouka vegna kerfislegs mikilvægis.

stöðugleiki í hagkerfinu máli sem og tengsl fjármálakerfisins við raunhagkerfið. Í öðru lagi má líta til mögnunaráhrifa sem geta aukið tap innan fjármálakerfisins vegna áfalla. Ber þá að horfa á samþjöppun áhættuskuldbindinga, hættu á smitáhrifum á milli fjármálafyrirtækja og samþjöppun fjármálageirans. Í þriðja lagi má horfa til mikilvægis fjármálakerfisins fyrir raunhagkerfið, en þá skiptir einkum stærð fjármálakerfisins máli.

Mikilvægt er að aðgreina þann hluta kerfisáhættunnar sem breytist í tímans rás með framvindu hagsveiflu eða fjármálasveiflu, svo að ekki verði skörun milli kerfisáhættuaukans og sveiflujöfnunaraukans, sem sérstaklega er ætlað að vinna gegn sveiflutengdri kerfisáhættu. Að sama skapi þarf að gæta þess að þeir áhættuþættir sem teknir eru með í reikninginn við ákvörðun kerfisáhættuaukans, séu ekki einnig notaðir við ákvörðun eiginfjárkröfu undir annarri stoð Basel II - staðalsins (e. Pillar II) og eiginfjárkröfu vegna kerfislegs mikilvægis.

Með kerfisáhættuaukanum er viðnámsþróttur fjármálastofnana aukinn og dregið úr eða komið í veg fyrir óhóflega skuldsetningu fjármálafyrirtækja. Kerfisáhættuaukinn eykur getu fjármálafyrirtækja til að standast áföll og stuðlar þannig að fjármálastöðugleika.

## Kerfislæg áhætta á Íslandi

### *Einkenni íslenska hagkerfisins*

Íslenska hagkerfið er lítið og opið og breytingar í hagstærðum eru hlutfallslega stórar samanborið við stærri og flóknari hagkerfi. Íslenska hagkerfið er tiltölulega opið sem eykur næmi þess fyrir ytri skellum en getur einnig haft jákvæð áhrif á hagvöxt. Einnig hefur íslenska krónan og sveiflur í nafngengi hennar áhrif á hagsveifluna en þau áhrif geta ýmist verið sveifluaukandi eða sveiflujafnandi.

Hagsveiflan á Íslandi er helst áþekk hagsveiflunni í öðrum litlum iðnríkjum.<sup>7</sup> Hagsveiflan er ýmist knúin áfram af framboðs- eða eftirspurnarskellum og búhnykkjum. Slakatímabil í hagsveiflunni geta einnig haft bein eða óbein áhrif á fjármálakerfið, sem aftur geta magnað upp heildaráhrifin á hagkerfið.

### **Hagvöxtur**

Mynd 2 sýnir meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar á Íslandi frá 1996 til 2014 í alþjóðlegum samanburði. Ísland er þar ofarlega á báðum skölum en bæði meðaltal og staðalfrávik hagvaxtar var um 3,5% yfir tímabilið. Framlag hvers undirliðar landsframleiðslu til hagvaxtar má sjá á mynd 1. Ef undirliðir landsframleiðslunnar eru skoðaðir má sjá að miklar sveiflur eru í framlagi einkaneyslu, fjárfestingar og utanríkisverslunar til landsframleiðslunnar.<sup>8</sup> Almenn fela sveiflur og óstöðugleiki í sér aukna áhættu og óvissu fyrir aðila á mörkuðum og gera rekstrarumhverfi þeirra erfiðara. Stærstu liðir landsframleiðslunnar eru einkaneysla og utanríkisverslun, en árið 2014 var einkaneyslan um 53% af vergri landsframleiðslu, fjármunamyndun lagði til 17% og samneyslan 24%. Útflutningur mældist á sama tíma um 54% en til frádráttar kemur innflutningur sem var um 47%. Útflutningur óx skarplega eftir fjármálaáfallið 2008 úr rúmlega 30% og var orðinn um 54% árið 2014, en veiking gengis krónunnar átti þátt í þeirri þróun.

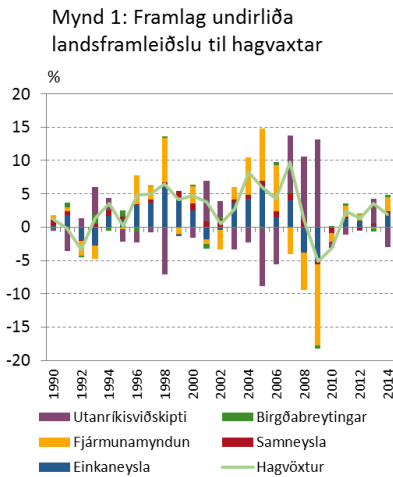
### **Fjárfesting**

Mynd 3 sýnir staðalfrávik og frávikshlutfall fjármunamyndunar á Íslandi en sveiflur í fjármunamyndun hér eru með því hæsta sem þekktist meðal þróaðra ríkja. Fjárfesting er sá undirliður innlendrar

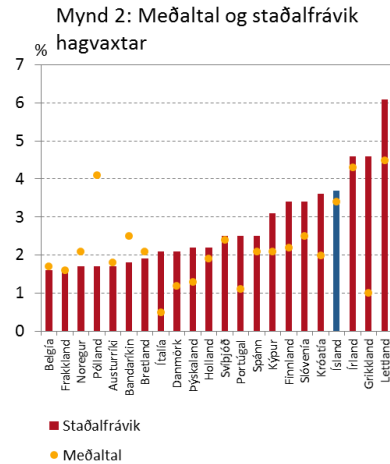
<sup>7</sup> Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7, bls. 256.

<sup>8</sup> Bjarni G. Einarsson, Guðjón Emilsson, Svava J. Haraldsdóttir, Þórarinn G. Pétursson og Rósa B. Sveinsdóttir (2013). On our own? The Icelandic business cycle in an international context. Seðlabanki Íslands *Rannsóknarritgerð nr. 63*, bls. 3.

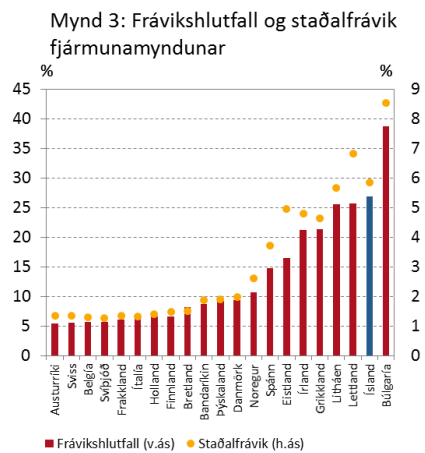
eftirspurnar sem sveiflast mest og leiðir jafnan hagsveifluna um 1-2 ársfjórðunga.<sup>9</sup> Þar af er atvinnuvegafjárfesting einstaklega sveiflukennd. Að meðaltali hafa um 30% hennar verið í ál- og orkuiðnaði en fjárfesting í þessum geirum er m.a. háð væntingum fjárfesta um heimsmarkaðsverð áls. Miklar sveiflur í fjárfestingu hafa áhrif á eftirspurn lánsfjár og gera það að verkum að lánastofnanir þurfa að getað brugðist hratt við með örum útlánavexti eða útlánasamdrætti. Að sama skapi hafa sveiflur í fjárfestingu áhrif á eftirspurn vinnuafis og á rekstrargrundvöll fyrirtækja.



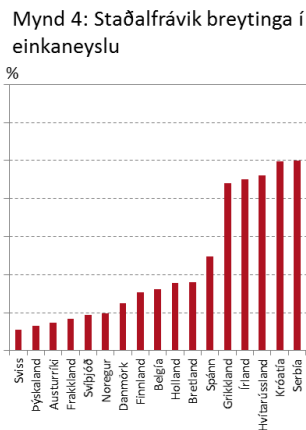
Heimild: Seðlabanki Íslands.



Staðalfrávik og meðaltal reiknað fyrir tímabilið 1996-2014. Heimild: Eurostat, Hagstofan.



Tímabilið nær frá 1995-2014. Fjármunamyndun er mæld í hlutfalli af vergi landsframleiðslu. Frávikshlutfall er hlutfall staðalfráviks og meðaltals. Heimild: World Bank.



Staðalfrávik reiknað fyrir tímabilið 1996-2013. Heimild: World Bank.

## Einkaneysla

Framlag einkaneyslu til hagsvaxtar var um 2 prósentur árið 2014 (en þá var hagvöxtur um 1,9%) og er jafnframt sá þáttur sem leggur mest til hagsveiflunnar í uppsveiflum.<sup>10</sup> Sveiflur í einkaneyslu á Íslandi eru mjög miklar en eins og sést á mynd 4 var staðalfrávik prósentubreytingar í einkaneyslu um 5,6 prósentur yfir tímabilið 1996-2013 en hin Norðurlöndin eru með staðalfrávik um 1–1,5 prósentur. Miklar sveiflur í einkaneyslu gera fyrirtækjum erfiðara um vik við áætlanagerð og birgðastjórnun og samdráttur í eftirspurn getur valdið tekjumissi hjá fyrirtækjum.

<sup>9</sup> Bjarni G. Einarsson, ofl. (2013). On our own? The Icelandic business cycle in an international context. Seðlabanki Íslands *Rannsóknarritgerð nr. 63*.

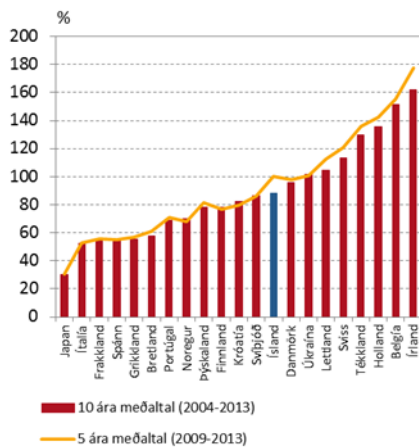
<sup>10</sup> Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7, bls. 250.

## Viðskipti við útlönd og opnanleiki hagkerfisins

Opnanleika hagkerfis má m.a. skoða út frá magni inn- og útflutnings í hlutfalli við landsframleiðslu. Eftir því sem hagkerfið er opnara er þetta hlutfall hærra. Opnanleiki hagkerfis bendir til þess að hagkerfið sé háð inn- og útflutningi bæði vegna sérhæfingar og eins getur ástæðan verið skortur á hráefnum og gæðum sem hagkerfið treystir á að geta flutt inn til frekari framleiðslu eða neyslu. Í alþjóðlegum samanburði er íslenska hagkerfið opið eins og fram kemur á mynd 5. Athyglisvert er þó að í samanburði við önnur lítil opin hagkerfi er hlutfallið töluvert lágt á Íslandi, en almennt er neikvæð fylgni milli stærðar hagkerfa og hlutfalls utanríkisviðskipta af landsframleiðslu.<sup>11</sup> Hátt hlutfall utanríkisviðskipta getur þýtt að hagkerfið sé viðkvæmara fyrir áhrifum innri og ytri áfalla en að sama skapi getur það aukið sveigjanleika og þar með aukið viðnámsþrótt gagnvart áföllum. Framlag utanríkisviðskipta til hagsveiflunnar hefur jafnan sveiflujafnandi áhrif þar sem sérstaklega innflutningur minnkar í niðursveiflu.

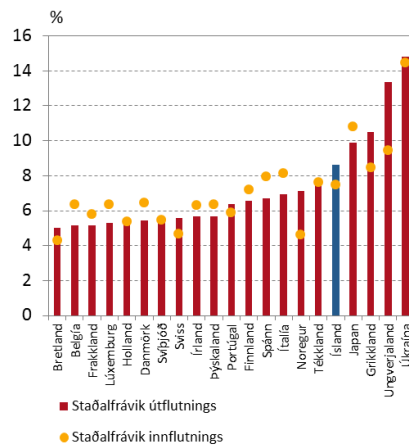
Eins og mynd 6 sýnir, eru sveiflur í inn- og útflutningi miklar á Íslandi. Það sama á við þegar viðskiptakjör eru skoðuð en þau lönd sem glíma við hvað mestar sveiflur í viðskiptakjörum eiga það sameiginlegt að hrávörur skipa stóran sess í utanríkisviðskiptum þeirra. Sýnt hefur verið fram á mikilvægi viðskiptakjara fyrir hagsveifluna á Íslandi en niðurstöður rannsókna sýna að skellir í viðskiptakjörum skýri tæpan helming skammtímasveiflna í landsframleiðslu.<sup>12</sup>

Mynd 5: Hlutfall utanríkisverslunar af vergrí landsframleiðslu



Utanríkisverslun er samtala innflutnings og útflutnings.  
Heimild: World Bank.

Mynd 6: Staðalfrávik ársbreytingar í inn- og útflutningi



Inn- og útflutningur mældur í hlutfalli af landsframleiðslu.  
Heimild: World Bank.

## Krónan og verðlag

Ísland býr við lítið, opið hagkerfi með sína eigin mynt. Bæði nafngengi íslensku krónunnar og raungengið, sem sýnir kaupmátt landsframleiðslunnar, hafa að jafnaði sveiflast meira hér en í öðrum þróuðum ríkjum, en eins og mynd 7 sýnir mælist staðalfrávik raungengis frá 2001 til 2014 hæst hér á landi miðað við samanburðarlöndin.<sup>13</sup>

Í sérriti Seðlabanka Íslands um valkosti Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum kemur fram að innlendur gjaldeyrismarkaður er talsvert vanþróaður og velta á honum hefur verið lítil, jafnvel á

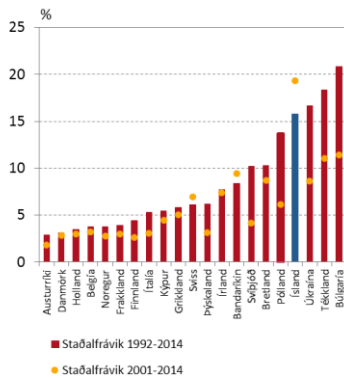
<sup>11</sup> Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérrit nr. 7, bls. 220.

<sup>12</sup> Már Guðmundsson, Þórarinn G. Pétursson og Arnór Sighvatsson (2000). Optimal Exchange Rate Policy: The Case of Iceland. Seðlabanki Íslands. *Rannsóknarritgerð nr. 8*, bls. 29.

<sup>13</sup> Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérrit nr. 7, bls. 297.

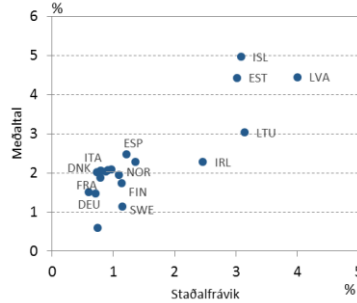
uppgangstímunum fyrir fjármálaáfallið 2008. Jafnframt er viðskiptakostnaður í gjaldeyrisviðskiptum óvenju hár.<sup>14</sup>

Mynd 7: Staðalfrávik raungengis



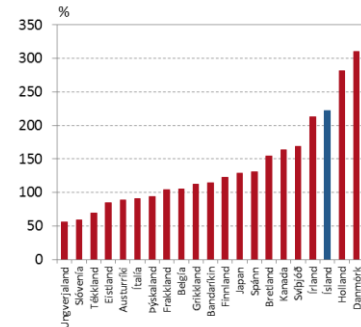
Heimild: International Monetary Fund.

Mynd 8: Meðaltal og staðalfrávik breytinga í verðlagi



Staðalfrávik reiknað fyrir tímabilið 1995 - 2014.  
Heimild: International Monetary Fund.

Mynd 9: Skuldir heimila í hlutfalli af ráðstöfunartekjum



Tölur fyrir árið 2013.  
Heimildir: Hagstofa Íslands, OECD, Seðlabanki Íslands.

## Skuldir heimila

Skuldastaða íslenskra heimila er há í alþjóðlegum samanburði en hlutfall skulda heimila af ráðstöfunartekjum var 222% árið 2013. Skuldastaðan hefur þó batnað töluvert síðan m.a. vegna hækkunar á ráðstöfunartekjum og aðgerða stjórnvalda við niðurgreiðslu verðtryggðra íbúðalána og er nú komin niður í 207%. Hlutfall einstaklinga sem búa í eigin húsnæði er og hefur verið hærra á Íslandi en gengur og gerist í nágrannalöndum okkar og því eðlilegt að skuldsetning heimila hér sé almennt hærri. Þetta felur hins vegar í sér að eiginfjárárhætta heimila í húsnæði er meiri hér en víða annars staðar. Hátt hlutfall fólks í eigin húsnæði felur einnig í sér að stór hluti fjármuna íslenskra heimila er bundinn í íbúðarhúsnæði og að fólk á síður lausar eða auðseljanlegar eignir sem hægt er að nota til að mæta tímabundnum fjárhagserfiðleikum. Þetta á sérstaklega við um ungt fólk á Íslandi, en hlutfall fasteignar af heildareignum þeirra er hærra en hjá eldri aldurshópum. Ungt fólk er því viðkvæmt fyrir ytri áföllum eins og sveiflum í eignaverði eða tekjum.<sup>15</sup>

Há skuldsetning felur í sér kerfisáhættu sem gerir heimilin viðkvæmari fyrir áföllum sem aftur felur í sér aukna vanskilaáhættu fyrir lánaþyrtæki.

## Einkenni, umfang og mikilvægi innlánsstofnana

Eignir íslensku bankanna voru um tífföld landsframleiðsla fyrir fjármálaáfallið 2008 en hafa lækkað umtalsvert síðan. Mynd 10 sýnir hvernig eignir innlánsstofnana voru komnar niður fyrir tvöfalda landsframleiðslu árið 2009 og hafa síðan minnkað niður í tæp 150%. Á sama tíma hafa eignir lífeyrissjóða aukist töluvert og eru samanlagðar eignir þeirra nú að nálgast samanlagðar eignir innlánsstofnana. Hlutfallsleg stærð íslenska bankakerfisins mælist nú í meðallagi miðað við önnur Evrópulönd en sem dæmi má nefna að stærð danska og sænska bankakerfisins er komin vel yfir þrefalda landsframleiðslu í hvoru landi.<sup>16</sup>

Þó að stærð íslensku bankanna sem hlutfall af landsframleiðslu hafi minnkað er mikilvægi bankakerfisins fyrir íslenska raunhagkerfið ótvírætt. Sú þjónusta sem fjármálaþyrtæki sinna fyrir atvinnulífið er bæði virðisaukandi og nauðsynleg.

Engir erlendir bankar starfa á Íslandi og aðgengi íslenskra markaðsaðila að fjármálaþjónustu því að stórum hluta takmarkað við íslensk fjármálaþyrtæki.

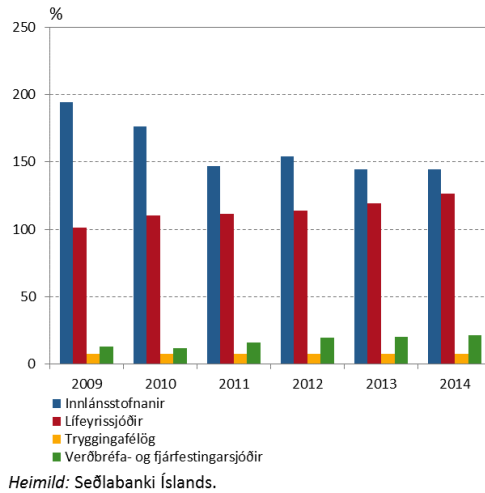
<sup>14</sup> Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. Sérít nr. 7, bls. 299-302.

<sup>15</sup> Seðlabanki Íslands (2015). Fjármálastöðugleiki 2015/1 bls. 52-53.

<sup>16</sup> Finansinspektionen (2014). Memorandum: Capital requirements for Swedish banks, bls. 45.

Í ágúst 2015 voru starfandi á lánamarkaði 4 viðskiptabankar, 4 sparisjóðir og 5 lánafyrirtæki auk Íbúðalánasjóðs. Heildareignir lánastofnana og Íbúðalánasjóðs námu þá samtals 4.222 ma.kr. og þar af námu heildareignir viðskiptabankanna samtals 3.177 ma.kr.<sup>17</sup>

Mynd 10: Stærð fjármálafyrirtækja í hlutfalli af landsframleiðslu

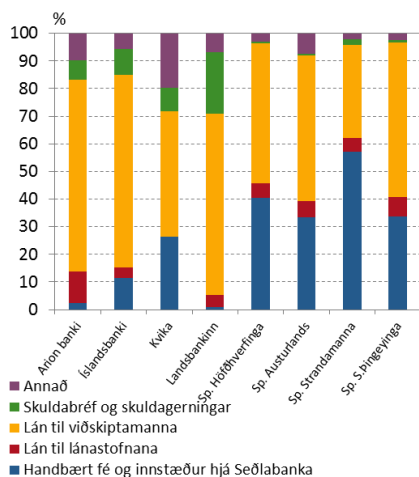


### Umgjörð innlánsstofnana

Eignir íslenskra innlánsstofnana eru að mestu leyti útlán til viðskiptamanna, en það undirstrikar vægi viðskiptabankastarfsemi hjá þessum stofnunum. Vægi útlána til viðskiptamanna er hærra hjá viðskiptabönkunum en sparisjóðunum, en hlutfallslegt vægi handbærs fjár og innstæðu hjá Seðlabankanum er mun hærra hjá sparisjóðunum. Í samsetningu útlána má einnig sjá viss líkindi milli bankanna.

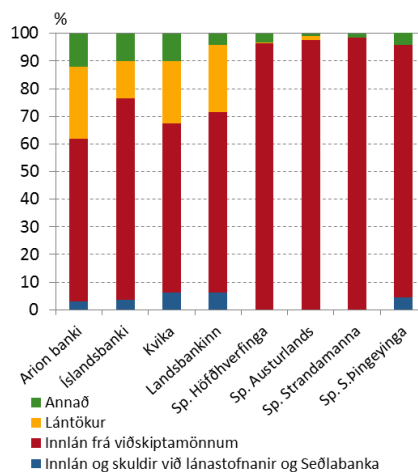
Áhætta innlánsstofnana er nánast eingöngu gagnvart innlendum aðilum þar sem rúmlega 86% af áhættuskuldbindingum eru innlend.<sup>18</sup> Útlán í bankakerfinu endurspeglar þannig einsleita samsetningu hagkerfisins þar sem fáar atvinnugreinar eru ráðandi.

Mynd 11: Samsetning eignahliðar efnahagsreikninga innlánsstofnana



Heimildir: Ársreikningar innlánsstofnana, ýmist hálfársuppgjör eða uppgjör 3. ársfjórðungs 2015, þar sem gögn voru aðgengileg.

Mynd 12: Samsetning skuldahliðar efnahagsreikninga innlánsstofnana



Heimildir: Ársreikningar innlánsstofnana, ýmist hálfársuppgjör eða uppgjör 3. ársfjórðungs 2015, þar sem gögn voru aðgengileg.

<sup>17</sup> Heimild: Seðlabanki Íslands.

<sup>18</sup> Heimild: Fjármálaeftirlitið.

## Vanskil

Eins og kemur fram kom hér á undan er breytileiki í ýmsum hagstærðum, eins og landsframleiðslu, einkaneyslu og útflutningi, meiri hér á landi en annars staðar í Evrópu. Einnig eru skýr merki um tengsl gjaldþrota og ýmissa hagstærða svo sem atvinnuleysis, landsframleiðslu og einkaneyslu og því sterkar vísbendingar um að slíkt hið sama eigi við um vanskil sem koma á undan gjaldþrotum. Kemur þar til fábreytni innlands atvinnulífs.

Eiginfjárkröfur íslenskra fjármálafyrirtækja byggjast á staðalaðferð Basel-nefndarinnar. Staðallinn skilgreinir lágmarkseiginfjárkröfur fyrir alþjóðlega banka með tilliti til væntra vanskila og fylgni vanskila við landsframleiðslu á alþjóðavísu.<sup>19</sup> Löndum þar sem staðbundin hætta í bankakerfinu er tiltölulega há er ráðlagt að leggja mat á það hvort gera eigi hærri eiginfjárkröfur en lágmarkið segir til um.<sup>20</sup>

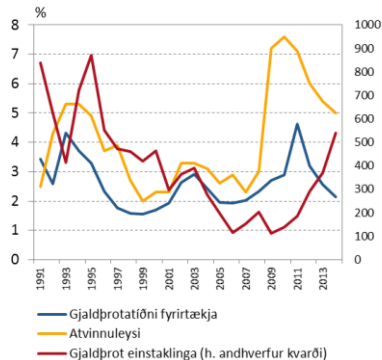
Af ofangreindu leiðir að eiginfjárkröfur ættu að vera hærri en samkvæmt staðalaðferð Basel-nefndarinnar til að ná sama árangri við áhættumildun vegna útlánaáhættu.

## Áhrif sveiflna í hagkerfinu á stöðu bankakerfisins

Áhrif hagsveiflna á fjármálafyrirtæki eru margþætt. Þróun vanskila og útlánatap má meðal annars skýra með tölum um gjaldþrot fyrirtækja, einstaklinga og atvinnuleysi. Gjaldþrot fyrirtækja og atvinnuleysi hafa á undanförunum árum þróast nokkuð í takt, en atvinnuleysi er leiðandi vísir fyrir gjaldþrot. Gjaldþrot einstaklinga skera sig meira úr og ekki er eins augljóst samband þar við atvinnuleysið. Hins vegar fylgdi fjölgun gjaldþrota í kjölfar aukningar atvinnuleysis á árunum 1992-1995 og eins hefur gjaldþrotum einstaklinga fjölgað hratt á síðustu árum eftir mikla aukningu í atvinnuleysi í kjölfar fjármálakreppunnar. Þar að auki eru gjaldþrot einstaklinga viðkvæmt og tímafrekt ferli sem getur átt sér langan aðdraganda, oft með tilheyrandi vanskilum og afskriftum fyrir lánastofnanir.

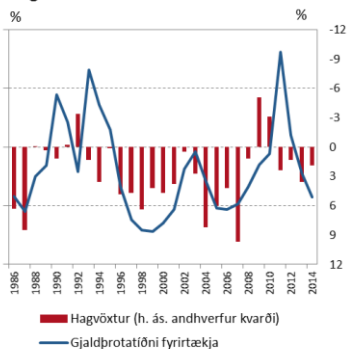
Hagvöxtur og einkaneysla eru leiðandi vísar fyrir gjaldþrotatíðni fyrirtækja og kemur samdráttur í einkaneyslu fram 1-2 árum áður en aukning verður í gjaldþrotatíðni.

Mynd 13: Gjaldþrotatíðni fyrirtækja, gjaldþrot einstaklinga og atvinnuleysi



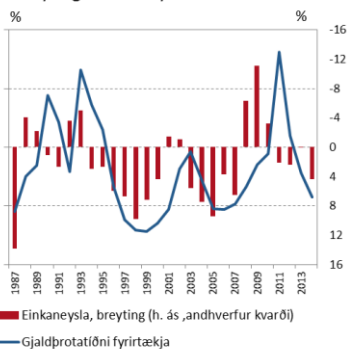
Gjaldþrotatíðni fyrirtækja er hlutfall fjölda gjaldþrota fyrirtækja af fjölda skráðra fyrirtækja.  
Heimildir: Hagskinna, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd 14: Gjaldþrotatíðni fyrirtækja og hagvöxtur



Gjaldþrotatíðni fyrirtækja er hlutfall fjölda gjaldþrota fyrirtækja af fjölda skráðra fyrirtækja. Hagvöxtur er sýndur á öfugum ás til að sýna betur fylgni þessara stærða.  
Heimildir: Hagskinna, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Mynd 15: Gjaldþrotatíðni fyrirtækja og breyting í einkaneyslu



Gjaldþrotatíðni fyrirtækja er hlutfall fjölda gjaldþrota fyrirtækja af fjölda skráðra fyrirtækja. Einkaneysla er sýnd á öfugum ás til að sýna betur fylgni þessara stærða.  
Heimildir: Hagskinna, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Hægt er að nýta álagspróf til að meta áhrif kerfislegra áhættuþátta á rekstur og efnahag banka. Álagspróf Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins 2014/15 gefur vísbendingar um næmi bankanna

<sup>19</sup> Basel Committee on Banking Supervision (2006). International Convergence of Capital Measurements and Capital Standards, 9. grein.

<sup>20</sup> Sama rit, 10. grein.

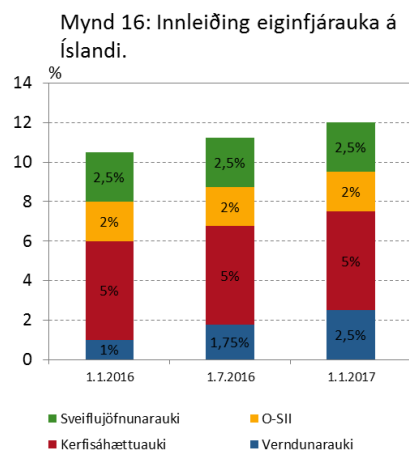
fyrir óhægstæðri þróun í hagkerfinu.<sup>21</sup> Áfallssviðsmyndin felur í sér nokkra kerfislega áhættuþætti, svo sem veikingu gjaldmiðilsins, aflasamdrátt og lækkingu skuldabréfaverðs vegna samspila núverandi markaðsaðstæðna<sup>22</sup> og áfallsins. Álagsprófið bendir til, sem og önnur álagspróf sem hafa verið framkvæmd, bæði af stjórnvöldum sem og eftirlitsskyldum aðilum, að kerfisáhætta sé þónokkur í íslenska hagkerfinu.

Þótt bankakerfið sé breytt frá því fyrir fjármálaáfallið haustið 2008, eru svipaðar kerfislægar áhættur enn til staðar, svo sem smæð hagkerfisins og sérstaklega smæð gjaldmiðils, sveiflur í hagstærðum eru miklar og samþjöppun á bankamarkaði hefur vaxið þar sem sparisjóðum hefur fækkað.

## Kerfisáhættuauki á innlánsstofnanir

Eiginfjáráaukar voru innleiddir með lögum nr. 57/2015 en Fjármálaeftirlitið hefur allt frá könnunar- og matsferli 2014 mælt til þess að ákveðnar innlánsstofnanir gerðu ráð fyrir að lagðir yrðu á eiginfjáráaukar á fjármálafyrirtæki. Eiginfjáráukarnir taka lögformlegt gildi 1. janúar 2016. Eins og mynd 16 sýnir virkjast heimild til álagningar eiginfjáráuka að fullu 1. janúar 2016 nema í tilviki verndunaraukans. Sá auki verður innleiddur í skrefum á árinu 2016 og tekur að fullu gildi 1. janúar 2017.

Eiginfjáráukarnir bætast við eiginfjárkröfur undir stoð I og II. Eiginfjárbindingu vegna eiginfjáráuka skal uppfylla með eigin fé af eiginfjárþætti A samkvæmt 5. mgr. 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, að frádregnum viðbótar-eiginfjárliðum samkvæmt 1. gr. reglna Fjármálaeftirlitsins nr. 1250/2012. Einnig er vert að vekja athygli á því að samkvæmt 4. mgr. 84. gr. b laga um fjármálafyrirtæki geta afleiðingar þess að uppfylla ekki kröfur um kerfisáhættuauka verið alvarlegri en ef um aðra eiginfjáráuka væri að ræða. Þannig getur Fjármálaeftirlitið m.a. afturkallað starfsleyfi fjármálafyrirtækis í heild eða hluta viðhaldi það ekki nægjanlegu eigin fé vegna kerfisáhættuauka.



Myndin sýnir leyfilegt hámark hvers eiginfjáráuka nema kerfisáhættuaukans, en ekkert hámark er skilgreint fyrir hann.  
Heimild: Fjármálaeftirlitið.

<sup>21</sup> Ítarlegri umfjöllun um álagsprófið og niðurstöður þess má finna í riti Seðlabanka Íslands, Fjármálastöðugleiki 2015/2.

<sup>22</sup> Erlendir aðilar eiga um 20% af ríkisskuldabréfum á markaði, álagssviðsmyndin gerir ráð fyrir að helmingur þeirra verði seldur. Að auki lækkar verð skuldabréfa vegna vaxtahækkunar.



## Niðurstaða

Töluverð kerfisáhætta er til staðar á Íslandi sem tengist smæð hagkerfisins, samþjöppun atvinnugreina, breytileika í fjármagnshreyfingum og gengissveiflum. Þjóðarbúskapurinn er því næmur fyrir áföllum og endurspeglast það í meiri breytileika hagstærða og meiri breytileika vanefnda hér á landi en í samanburðarlöndunum. Þessi kerfisáhætta steðjar að öllum innlendum áhættuskuldbindingum innlánsstofnana og því mikilvægt að viðnámsþróttur allra innlánsstofnana sé nægjanlegur til að takast á við áhættuna.

Því er ljóst að þörf er á að virkja kerfisáhættuaukann. Stærð aukans verður alltaf að hluta háð huglægu mati sérfræðinga á undirliggjandi áhættu og taka verður tillit til ýmissa þátta við ákvörðun um beitingu kerfisáhættuaukans.

Með hliðsjón af undirliggjandi áhættuþáttum og áhrifum á fjármálastöðugleika og raunhagkerfið beinir fjármálastöðugleikaráð þeim tilmælum til Fjármálaeftirlitsins að eiginfjárauki vegna kerfisáhættu verði lagður á innlánsstofnanir og verði 3% af áhættuvegnum innlendum eignum frá og með 1. apríl 2016. Lagt er til að eiginfjáraukanum verði viðhaldið á samstæðugrunni.

Reikna má með að Fjármálaeftirlitið endurskoði niðurstöður könnunar- og matsferlis þar sem þegar hefur verið bundið eigið fé undir stoð II fyrir sömu áhættu og kerfisáhættuaukanum er ætlað að mæta. Til að koma til móts við minni innlánsstofnanir er lagt til að kerfisáhættuauki sem leggst á minni innlánsstofnanir, þ.e. aðrar en kerfislega mikilvægar innlánsstofnanir, verði innleiddur í skrefum og nemi 1% frá 1.4.2016, 1,5% frá 1.1.2017, 2% frá 1.1.2018 og 3% frá 1.1.2019. Í þeim tilfellum skal eiginfjárauki vegna kerfisáhættu nema 1% af áhættuvegnum eignum frá 1.4.2016, 1,5% frá 1.1.2017, 2% frá 1.1.2018 og 3% frá 1.1.2019.

**Tafla 1: Innleiðing eiginfjárauka vegna kerfisáhættu.**

	1.4.2016	1.1.2017	1.1.2018	1.1.2019
Arion banki hf.	3%	3%	3%	3%
Íslandsbanki hf.	3%	3%	3%	3%
Kvika banki hf.	1%	1,5%	2%	3%
Landsbankinn hf.	3%	3%	3%	3%
Sparisjóður Austurlands hf.	1%	1,5%	2%	3%
Sparisjóður Höfðhverfinga ses.	1%	1,5%	2%	3%
Sparisjóður Strandamanna ses.	1%	1,5%	2%	3%
Sparisjóður Suður-Þingeyinga ses.	1%	1,5%	2%	3%