

Verði bankaáfall verður alltaf spurt: Hvar var Fjármálaeftirlitið?

Viðtal við Ragnar Hafliðason sem var aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins og síðar sérstakur ráðgjafa forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Hann er nú kominn á eftirlaun.

Ég hóf störf í Bankaeftirliti Seðlabanka Íslands snemma árs 1976. Ég hafði þá nokkurra ára starfsreynslu úr banka en ég hafði starfað í Útvegsbanka Íslands. Á þessum tíma var sú fjármálastarfsemi sem var undir eftirliti nánast bara innlánsstofnanir. Reyndar voru á þessum tíma starfandi ýmsir fjárfestingalánsjóðir í eigu ríkisins en þeir voru ekki undir eftirliti Bankaeftirlits Seðlabankans. Þeir komu síðar undir eftirlit í tengslum við EES samninginn og breytingar á löggjöf sem urðu með honum.

Verðbréfamarkaður var nánast óþekkt fyrirbrigði hérlendis á þessum tíma og það var ekki fyrr en tuttugu árum seinna sem einhver mynd komst á íslenskan verðbréfamarkað. Lífeyrissjóðir voru starfandi á þessum tíma en þeir komu fyrst undir takmarkað eftirlit 1991.

Það voru semsé fyrst og fremst innlánsstofnanir sem voru undir eftirliti árið 1976. Lagaumhverfið var þannig að sérlög giltu um hvern banka og sérstök lög um sparisjóðina en ákvæði um starfsemi bankanna í löggjöf var frekar takmörkuð miðað við það sem nú gerist og nánast engar nánari reglur eða reglugerðir giltu um starfsemina. Svo dæmi séu tekin voru engar takmarkanir á lánnum til stærstu lánþega og takmörkuð ákvæði um lágmarks eigið fé. Heimildir eftirlitsins til að fylgja eftir kröfum um úrbætur voru takmarkaðar. Fyrst og fremst voru það tilmæli og fortölur sem var beitt gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og oftast virkaði það nú alveg furðuvel.

Á þessum árum og alveg fram undir miðjan tíunda áratuginn voru gjaldeyrishöft þannig að sparifjáreigendur gátu ekki farið með sparifé sitt úr landi. Fram undir níunda áratuginn höfðu eingöngu Landsbankinn og Útvegsbankinn heimildir til að eiga viðskipti með gjaldeyri. Á árinu 1976 þegar ég hóf störf við eftirlit var verðbólga orðin talsverð og átti eftir að aukast næstu árin og vextir sem á þessum tíma voru ákvarðaðir af Seðlabankanum, að undangengnu samþykki ríkisstjórnar, náðu yfirleitt ekki upp í verðbólguþiggið þannig að raunvextir voru neikvæðir með tilheyrandi afleiðingum fyrir sparifé sem rýrnaði verulega á þessum árum. Alveg fram undir miðjan níunda áratuginn voru allir vexti ákvarðaðir af Seðlabankanum alveg niður í einstök útláns- og innlánsform hjá bönkunum. Sama átti við um gjaldskrár bankanna. Það var í raun og veru ein gjaldskrá ákveðin af Seðlabankanum. Bankarnir höfðu ekki neitt svigrúm til samkeppni. Til að stofna

” Starfsumhverfi bankanna á þessum árum var kannski ekki ólíkt því sem var í Sovétríkjunum og Austur Evrópu á þessum tíma.

útibú þurfti leyfi ráðherra. Bankarnir heyrðu einnig undir mismunandi ráðuneyti. Búnaðarbankinn var undir landbúnaðarráðuneytinu, Útvegsbankinn undir sjávarútvegsráðuneytinu og Iðnaðarbankinn undir iðnaðarráðuneytinu. Starfsumhverfi bankanna á þessum árum var kannski ekki ólíkt því sem var í Sovétríkjunum og Austur Evrópu á þessum tíma.

En svo verða breytingar?

Já, um miðjan níunda áratug tuttugustu aldarinnar tóku gildi ný lög um banka og sparisjóði sem höfðu í för með sér talsverðar breytingar. Þær breytingar fólust meðal annars í því að bankarnir fengu heimild til að ákveða eigin vexti. Smám saman voru svo sett lög um verðbréfamarkað og verðbréfavíðskipti en það var fyrst á tíunda áratugnum sem einhver mynd komst á hlutabréfamarkað.

Það sem var líka kannski sérstakt þegar ég hóf störf við bankaftirlit var sá fjöldi innanlánsstofnana sem eftirlit var haft með. Árið 1976 voru starfandi sjö viðskiptabankar, 44 sparisjóðir og 36 innlánsdeildir samvinnufélaga. Nú árið 2017 er fjöldi viðskiptabanka 4, sparisjóðir 4 og ein innlánsdeild sem reyndar stendur til að leggja niður á árinu. Enn fremur má nefna að þegar lífeyrissjóðir fóru undir eftirlit árið 1991 var fjöldi þeirra 88 en nú er fjöldinn 25. Það hefur því dregið verulega úr fjölda innlánsstofnana og lífeyrissjóða. Á hinn bóginn er nú kominn talsverður fjöldi af verðbréfafyrirtækjum og verðbréfasjóðum og rekstrarfélögum verðbréfasjóða sem ekki voru til staðar á áttunda áratugnum. Þá hefur umfang innlánsstofnana og lífeyrissjóða aukist verulega þrátt fyrir að þeim hafi fækkað. Heildareignir þessara fjármálastofnana hafa aukist mikið mælt sem hlutfall af vergri landsframleiðslu og meiri samþjöppun orðið.

Þegar ég hóf störf við Bankaeftirlitið voru starfsmenn þess einungis 7-8 talsins. Þeir voru orðnir 14 um það



leyti, það er í árslok 1998, þegar Bankaeftirlitið fluttist úr Seðlabankanum í Fjármálaeftirlitið sem var myndað úr Bankaeftirlitinu og Vátryggingaeftirlitinu sem hafði verið sérstök stofnun.

Við hvað vannst þú helst hjá Bankaeftirlitinu?

Þessir tiltölulega fáu starfsmenn sem þar störfuðu voru allir í svipuðum verkefnum. Ef miðað er við sjö starfsmenn, var einn forstöðumaður og einn ritari og fimm bankaeftirlitsstarfsmenn. Þeirra helsta verkefni var að fara reglulega í vettvangsskoðanir hjá þeim innlánsstofnunum sem þá voru megin eftirlitsandlagið. Þetta voru rúmlega 50 bankar og sparisjóðir og auk þess innan við 40 innlánsdeildir samvinnufélaga. Mesta vinnan fór í eftirlit með bönkum og sparisjóðum. Það fólst bæði í söfnun upplýsinga, m.a. mánaðarlegum skýrslum um efnahagsstöðu. Þá var einnig farið í vettvangsskoðanir og gögnum safnað. Enn fremur var á fyrstu árunum sem ég starfaði lögð áhersla á eignatalningar og afstemmingar á bókhaldi í vettvangsskoðunum hjá nánast öllum innlánsstofnunum nema stærstu bönkunum.

”Ef um var að ræða til dæmis fjárdrátt var gerð skýrsla og málið sent til lögreglu. Málið endaði þá eftir atvikum á kæru á viðkomandi og þeir sem hlut áttu að máli og voru grunaðir um misferli viku úr starfi.

Á þessum árum var innlánsstofnunum ekki skylt að hafa löggiltan endurskoðanda til að endurskoða ársreikninga. Það hlutverk var í höndum kjörinna endurskoðenda sem oftast höfðu ekki sérstaka faglega þekkingu. Þetta var ein ástæðan fyrir þeirri áherslu sem Bankaeftirlitið lagði á eignatalningar og afstemmingu á bókhaldi og það kom fyrir nokkrum sinn við þessar vettvangsskoðanir að það uppgötvaðist misferli. Ef um var að ræða til dæmis fjárdrátt var gerð skýrsla og málið sent til lögreglu. Málið endaði þá eftir atvikum með kæru á viðkomandi og þeir sem hlut áttu að máli og voru grunaðir um misferli viku úr starfi.

Kom þetta þér á óvart þegar það gerðist?

Nei, ég man ekki eftir að þetta hafi komið mér mikið á óvart. Þetta er náttúrliga mannlegur breyskleiki og maður gat alveg búist við þessu. Svona mál koma alltaf upp öðru hverju.

En svo við höldum áfram með vinnuna í sambandi við vettvangsathuganir, eignatalningu og gagnasöfnun þá var verkefnið, þegar komið var á skrifstofuna í Seðlabankanum, að taka saman skýrslu. Þar voru dregnar saman ýmsar staðreyndir um starfsemi viðkomandi og helstu áhættur tíundaðar. Á þessum tíma var áhættan fyrst og fremst útlánaáhætta. Spurningin var hvort lagt hefði verið nægilega til hliðar fyrir útlánum. Okkar vinna fólst í að ná utan um stærstu útlán og vanskil og meta virði trygginga fyrir útlánum. Tryggingar voru í flestum tilvikum veð í fasteignum eða sjálfskuldarábyrgð annarra aðila sem var mjög algengt form trygginga. Kannski má líka nefna að á þessum árum var tölvuvinnsla að byrja hjá stærri innlánsstofnunum þannig að víða, sérstaklega í minni sparisjóðum, var allt handfært. Upplýsingasöfnun fólst í uppskrift á upplýsingum. Það þurfti að púsla saman upplýsingum um útlán eftir einstökum útlánsformum til lánþega og draga saman við skýrslugerðina hverjir voru stærstu lánþegar.

Jafnvel fyrir stjórnendur viðkomandi sparisjóðs var það stundum ekki ljóst fyrr en þeir fengu skýrslu frá Bankaeftirlitinu um hverjir stærstu lánþegarnir voru. Smám saman jókst svo tölvuvinnsla þannig að það var hægt að fá lista yfir til dæmis stærstu lánþega útprentaða úr tölvukerfi Reiknistofu bankanna fyrir viðkomandi innlánsstofnun.

Einn þáttur stendur upp úr þegar tímabilið frá 1976 til dagsins í dag er skoðað. Það er EES samningurinn og innleiðing á regluverki á sviði fjármálastarfsemi í kjölfar hans. Með því regluverki komu ýmsar varúðarkröfur eins og ítarleg ákvæði um eiginfjárkröfur og lán til stærstu lánþega svo dæmi séu nefnd og allt regluverkið jókst verulega frá því sem verið hafði áður. Innleiðing á hinum ýmsu reglum sem fylgdu EES samningnum hafði í för með sér verulega innleiðingarvinnu af hálfu starfsmanna eftirlitsins. Reyndar hefur það regluverk sem var til staðar eða þurfti að innleiða þegar EES samningurinn var gerður, margfaldast nú tuttugu árum seinna og innleiðingarvinna af hálfu eftirlitsins er margföld miðað við það sem var í upphafi.



” Kannski má nefna að þrátt fyrir að ýmsar varúðarreglur væru vart til staðar í starfsemi banka og sparisjóða þá voru gjaldþrot banka og sparisjóða mjög sjaldgæf.

Eins og ég sagði þá var áhætta í starfsemi innlánsstofnana í upphafi þessa tímabils fyrst og fremst bundin við útlánaáhættu og rekstraráhættu, en misferli starfsmanna var eins og ég nefndi hluti af rekstraráhættu. Á síðustu tuttugu árum hafa ýmsar aðrar áhættur orðið ekki síður þýðingamiklar. Má þar nefna markaðsáhættu og gjaldeyrisáhættu en sú síðarnefnda þekktist varla í upphafi þessa tímabils því þá voru gengisbundin lán takmörkuð. Reyndar var þá til það sem kallaðist endurlánað erlent lánsfé en það fólst í því að bankarnir sem höfðu heimildir til gjaldeyrisviðskipta höfðu möguleika á að taka erlend lán og endurlána eftir tilteknum reglum til fyrirtækja sem höfðu tekjur í erlendum gjaldeyri. Verðtryggð inn- og útlán komu til sögunnar með lögum frá 1979. Frá og með þeim tímamarki varð til verðtryggingaráhætta fyrir bankana sem fólst í misvægi í verðtryggðum eignum og skuldbindingum.

Þá má nefna að þrátt fyrir að ýmsar varúðarreglur væru vart til staðar í starfsemi banka og sparisjóða þá

voru gjaldþrot þeirra mjög sjaldgæf. Fyrir kom að einstakir sparisjóðir töpuðu sínu eigin fé en yfirleitt náðist að semja við einhvern annan banka eða sparisjóð um að taka yfir eignir og skuldir án þess að frekara tjón yrði. Undantekning frá þessu var Útvegsbankinn sem þurfti að endurreisa með nýju hlutafé frá ríkinu á miðjum níunda áratugnum og sem síðar var sameinaður Íslandsbanka. Einnig má nefna að Landsbankinn þurfti nýtt eigið fé frá ríkissjóði til að viðhalda ásættanlegri eiginfjárstöðu á fyrri hluta tíunda áratugarins.

Nefna má að á árunum fram undir aldamót þurfti ekki að hafa áhyggjur af því sem nú er kallað virkir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum því lengst af var ríkissjóður eigandi þriggja stærstu bankanna. Sparisjóðirnir voru undir sérstöku félagsformi þar sem aldrei reyndi á virka eignarhluti þannig að það þurfti ekki að hafa áhyggjur af þessum þætti þar. Við einkavæðingu ríkisbankanna og sölu á verulegum hluta ríkissjóðs í Búnaðarbanka og Landsbanka fór hins vegar að reyna í alvöru á lagaákvæði um mat Fjármálaeftirlitsins á virkum eignarhlutum.

Í framhaldi af sölu eignarhlutar ríkisins í Landsbankanum og Búnaðarbankanum komu nýir eigendur að stjórn bankanna sem töldu að það væri mikil hagnaðarvon í að stækka efnahagsreikninginn og auka umsvifin. Það voru náttúrulega takmarkaðir möguleikar á að vaxa innanlands og til að vaxa sem hraðast var leitað að tækifærum utan Íslands. Stjórnendur bankanna notfærðu sér þær aðstæður sem voru á þessum tíma. Mikið framboð var á ódýru erlendu lánsfé og eflaust hefur hugsunin einnig verið sú að með stækkun utan Íslands væri verið að dreifa áhættu. Það felst ákveðin samþjöppun á áhættu í því að vera bara með starfsemi á Íslandi eða það telst að minnsta kosti ekki góð áhættudreifing. Vöxtur bankanna var gríðarlegur. Segja má að vöxtur í efnahag þeirra á hverju ári frá 2003 til 2008 hafi verið 40-50%. Fjármálaeftirlitið átti mjög erfitt með að fylgja eftir svo hröðum vexti því að fjárveitingar til Fjármálaeftirlitsins eru ákveðnar með eins til eins og hálfis árs fyrirvara. Fjármálaeftirlitið náði því ekki að halda í við þá aukningu sem varð í starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Þrátt fyrir að starfsmönnum hafi fjölgað um 50% á fimm árum frá 2003 til 2008 var það álíka og eins árs stækkun á efnahag bankanna. Ofan á þetta bættist mikil starfsmannavelta. Fjármálaeftirlitið var á tímabili eins og uppeldisstöð fyrir bankana. Starfsmenn sem voru nýútskrifaðir úr háskóla hófu starfsferilinn hjá Fjármálaeftirlitinu og eftir að hafa unnið þar í 2-3 ár og

tileinkað sér regluumhverfi á fjármálamarkaði urðu þeir mjög eftirsóknarverðir fyrir bankana. Hægt er einnig að segja, þegar horft er út um bakgluggann, að það hafi skort á ýmislegt í regluverkinu og að það hafi ekki náð nægilega utanum mat á raunverulegri áhættu í starfseminni. Það varð til þess að gæði eiginfjár bankanna var ófullnægjandi og spurning er einnig hvort eigið fé hafi verið rétt metið miðað við reglur.

” Í farvatninu er vinna við innleiðingu á regluverki Evrópusambandsins sem varðar viðbúnað og skilameðferð fjármálafyrirtækja sem að einhverju leyti tekur á þeim vandamálum sem gætu komið upp ef banki lendir í verulegum fjárhagserfiðleikum.

Þá var einn gallinn sem enn er til staðar að eftirlit með lausafjárstöðu bankanna er á hendi Seðlabankans en eftirlit með starfsemi bankanna að öðru leyti er á hendi Fjármálaeftirlitsins. Eftirlit Seðlabankans með lausafjárstöðu náði eingöngu til lausafjárstöðu móðurfélaganna hér á landi, ekki á samstæðugrundvelli. Fjármálaeftirlitið reyndi þó eftir megni að fylgjast með lausafjárstöðunni á samstæðugrundvelli. Þetta fór að skipta verulegu máli á árunum fyrir hrun.

Það var svo fyrst eftir hrun sem veruleg aukning varð í starfsmannafjölda Fjármálaeftirlitsins. Að hluta til tengdist sú aukning vinnu við rannsóknir á meintum brotum á lögum um starfsemi sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með. Starfsmannafjöldinn fór þá upp í tæplega 120 og hefur haldist svipaður síðan.

Eftir hrun hefur allt regluverk Evrópusambandsins verið endurskoðað og aukið verulega sem hefur kallað á mikla innleiðingarvinnu hjá bæði Fjármálaeftirlitinu og öðrum stofnunum og sér ekki fyrri endann á þeirri vinnu. Segja má að staðan núna í fjármálakerfinu sé að það eru miklu strangara eftirlit með ýmsum áhættum bankanna og meiri kröfur um gæði eigin fjár. Auknar kröfur eru einnig gerðar um lausafjárstöðu og gæði

lausafjár. Þá er eiginfjárstaða og lausafjárstaða verulega sterkari en hún var fyrir hrun. Enn fremur er aukið samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans á vettvangi kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs. Eftir sem áður er áhyggjuefni að við erum með þrjá mjög stóra banka sem telja má að séu of stórir til að falla. Í farvatninu er vinna við innleiðingu á regluverki Evrópusambandsins sem varðar viðbúnað og skilameðferð fjármálafyrirtækja sem ætlað er að taka á þeim vandamálum sem gætu komið upp ef banki lendir í verulegum fjárhagserfiðleikum.

Hvernig varð þér við hrunið?

Auðvitað olli ýmislegt áhyggjum í aðdraganda hrunsins. Frá hausti 2007 hafði verið mikill þrýstingur á lausafjárstöðu bankanna og gengi hlutabréfa á markaði. Það reyndi talsvert á veðköll en bankarnir voru í talsverðum mæli með veð í hlutabréfum sem tryggingar fyrir lánum og við fylgdumst nokkuð náið með þessum þætti frá hausti 2007. Þá varð manni ljóst hversu varasamt er að treysta í miklum mæli á veð í hlutabréfum sem skráð eru á jafngrunnum markaði og sá íslenski er. Samt sem áður minnst ég þess að AGS var með úttekt sumarið 2008 og gaf svo út skýrslu um þá úttekt. Í upphafi skýrslunnar sagði eitthvað á þá leið að langtímahorfur íslenska hagkerfisins væru öfundsverðar. Sú umsögn var ekki beinlínis til að auka við áhyggjur þannig að þrátt fyrir að manni hafi ekki alls kostar litist á stöðuna kom hrunið mér nokkuð á óvart. Hrunið átti aðdraganda sem segja má að hafi byrjað haustið 2007. Aðal hvatinn eða „triggerinn“ var síðan fall Lehman Brothers í september 2008. Segja má að ýmsir atburðir hafi gerst á sama tíma sem leiddu til þess að allir bankarnir þrír féllu hver á eftir öðrum.

Frá og með setningu neyðarlaganna má segja að unnið hafi verið dag og nótt að því að vinna að úrlausn á málum og hafði Fjármálaeftirlitið talsverðu hlutverki að gegna í því sambandi vegna valdheimilda sem stofnunin fékk í hendur með neyðarlögunum. Annað áfall fyrir bankakerfið reið svo yfir vorið 2010 þegar tiltekin gengisbundin lán voru dæmd ólögleg. Það auðveldaði ekki úrvinnslu þeirra vandamála sem hrunið olli. Auðvitað var þetta ekki auðveldur tími en þegar litið er til baka núna verður að segja að það hafi tekist nokkuð vel að vinna úr þeirri erfiðu stöðu sem fjármálakerfið var í við hrunið. Hvað framtíðin ber í skauti sér er spurning. Ég er búinn að nefna að það felast áhættur í því hvað bankarnir eru stórir hver um sig.

” það mun koma annað hrun og það hrun sem mun koma verður öðruvísi en hrúnið 2008.

Búast má við að eiginfjárstaða bankanna sem nú er talsvert yfir kröfum eftirlitsaðila eigi eftir að færast nær þeim kröfum. Það er auðvitað áhyggjuefni hvernig eignarhaldi þeirra verður háttað í framtíðinni. Það verður sjálfsagt talsverð áskorun fyrir Fjármálaeftirlitið að meta virka eigendur og hafa viðvarandi eftirlit með þeim. Þegar reynt er að skyggast inn í framtíðina er kannski hægt að vitna í nýlegt viðtal (júní 2017) við Jón Daníelsson, prófessor við London School of Economics. Hann sagði við viðmælanda sinn. Ég get lofað þér tvennu, það mun koma annað hrun og það hrun sem mun koma verður öðruvísi en hrúnið 2008.

Það er kannski heldur ekki úr vegi að minna á það að starfsemi banka felur í sér að þeir taka við innlánnum og fjármagna sig með lántökum og lána það fé í mismunandi áhættsöm útlán sem eru yfirleitt til lengri tíma en lántökurnar og binditími innlána, þ.e. skuldahliðin er til skemmri tíma en eignahliðin, þannig að það verður alltaf misvægi í rekstri þeirra sem skapar áhættu. Þeir lána langt en taka skammtímalán. Þetta fyrirkomulag á starfsemi banka er eftir sem áður talið besta fyrirkomulagið fyrir hagkerfið og hagvöxt og nýtingu á framleiðsluþáttum en í því felst áhætta. Þá felst í því veruleg áhætta þegar einn eða fleiri bankar eru mjög stórir innan hagkerfisins að stöðvun þeirra getur lamað efnahagsstarfsemina. Og verði bankaáfall verður alltaf spurt: Hvar var Fjármálaeftirlitið? Því það verður að finna sökudólg.