

Nýr kapítuli: MREL og breytingar á fjármagnskröfum íslenskra banka 2020-2024



Elvar Guðmundsson,
sérfræðingur í
áhættugreiningu



**Hjálmar Stefán
Brynjólfsson,**
lögfræðingur á sviði
yfirlögfræðings

Þann 9. nóvember sl. var frumvarp til laga um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja lagt fram á Alþingi¹. Þegar lögin hafa verið samþykkt og tekið gildi, munu sérlög gilda um skilameðferð banka hér á landi, líkt og verið hefur í EES-ríkjum um nokkra hríð. Sérögunum verður ætlað að varðveita fjármálastöðugleika og lágmarka neikvæðar afleiðingar af fjármálaáföllum með því að vernda tryggðar innstæður og fjárfesta, eignir viðskiptavina og nauðsynlega starfsemi banka. Öðlast á slíka vernd án þess að veita þurfi fjárframlög úr ríkissjóði (e. bail-out), eða að hættan á því lágmarkuð eins og kostur er.

Frumvarpið felur í sér innleiðingu á svonefndri BRRD tilskipun² en með henni verður til umgjörð um viðbrögð við rekstrarerfiðleikum eða yfirvofandi falli banka. Viðbrögð geta falist í úrræðum eftirlitsstofnana til að vinna að endurbótum vegna slíkra erfiðleika eða ákveða að hefja skilameðferð banka sem er kominn að falli. BRRD tilskipunin var samin í kjölfar alþjóðlegra fjármálakreppunnar 2007-2009, m.a. til að sporna við þeim freistnivanda sem felst í að bankar verði of stórir til að falla³. Með tilskipuninni eru settar fram leikreglur í kringum það að sérstök stjórnvöld, svonefnd skilavöld, muni geta sett mikilvægar lánastofnanir í skilameðferð. Á því stigi máls, þ.e. þegar ákvarðað hefur verið að lánastofnanir séu að falli komnar (e. failing or likely to fail), geta skilavöld gripið til nokkurra úrræða sem ætlað er að lágmarka áhrifin af fallinu. Þau hafa heimildir til að i) yfirfæra eignir, réttindi eða skuldbindingar til annarra aðila sem ekki eru brúarfyrirtæki, þ.e. ný lánastofnun, ii) stofna brúarfyrirtæki, þ.e. nýja lánastofnun, sem tekur við eignum og/eða skuldbindingum fallins banka og iii) flytja eignir og/eða skuldbindingar fallins banka til svokallaðs eignaumsýslufélags, eins eða fleiri, sem er ætlað að vinna að því að hámarka virði þeirra. Öll þessi úrræði eru

kunnugleg og ekki ný af nálinni út frá íslenskum aðstæðum, að öðru leyti en því að BRRD gerir ráð fyrir að opinberum stofnunum verði falið að vinna að verkefnum sem voru unnin af skilaneftendum á árunum eftir hrún.

Skilavöld munu hins vegar einnig hafa fleiri úrræði en þau þrjú sem nefnd hafa verið, og þau úrræði eru nýmæli í íslenskum rétti. Á meðal þeirra nýjunga sem frumvarpið færir fram er svonefnt eftirgjafarúrræði (e. bail-in tool) sem felur í sér valdheimildir skilavalds til að endurfjármagna lánastofnun sem er að falli komin eða niðurfæra skuldir og skuldbindingar lánastofnana og/eða umbreyta þeim í eigið fé fyrir brúarfyrirtæki sem ákveðið er að stofna⁴. Til að tryggja að hægt sé að beita þessu eftirgjafarúrræði og þeim valdheimildum sem í því felst er skilavaldinu jafnframt falið vald til að krefjast þess að lánastofnanir hafi á hverjum tíma nægt fjármagn. Skilavaldinu er með öðrum orðum fengið vald til að geta krafist þess að fjármagn, þ.e. eigið fé og skuldir/skuldbindingar, lánastofnana sé af tilteknu magni og uppfylli ákveðin skilyrði svo tryggt sé að hægt verði að endurfjármagna lánastofnunina, eða niðurfæra skuldir eða skuldbindingar eða umbreyta þeim í eigið fé, ef til falls kemur.

Þessi valdheimild eða krafa skilavalds mun í íslenskum lögum verða nefnd lágmarkskrafa um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar og þekkist alþjóðlega og innan EES undir skammstöfuninni MREL⁵. Um hana er fjallað í IV. kafla BRRD frumvarpsins. Tilgangi og markmiði MREL kröfunnar hefur þegar verið lýst: Henni er ætlað að tryggja að hægt sé að beita svonefndu eftirgjafarúrræði, þannig að í stað þess að fallnar lánastofnanir verði endurfjármagnaðar með ríkisaðstoð (e. bail-out) verði fjármagni lánardrottna bankanna varið til þess (e. bail-in). Krafan hefur einnig annað markmið, sem er að sjá til þess að tapþol (e. loss absorbency) lánastofnana sé fullnægjandi. Krafan gegnir

¹ Frumvarpið er aðgengilegt hér: <https://www.althingi.is/altext/150/s/0426.html>.

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2014/59/ESB frá 15. maí 2014 sem kemur á ramma um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, almennt nefnd Bank Recovery and Resolution Directive, skammstafað BRRD. Tilskipunin er aðgengileg hér: <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/other-legal-documents/solr/translated-legal-acts/icelandic/i32014L0059.pdf>.

³ Margt hefur verið ritað erlendis um það þegar bankar verða of stórir til að falla (e. too-big-to-fail), sem hefur verið skammstafað TBTF eða OFSTAFKA upp á okkar ástkæra, ylhýra.

⁴ Rétt er að geta þess að valdheimildin til að beita eftirgjöf byggir m.a. á tillögum og leiðbeiningum frá alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðinu, Financial Stability Board. Heimildum skilavalds til að niðurfæra fjármagnsgæringu eða umbreyta þeim er einnig, og undir ákveðnum kringumstæðum, hægt að beita sjálfstætt, án þess að ákveðið hafi verið að lánastofnun fari í skilameðferð.

⁵ MREL er ensk skammstöfun sem stendur fyrir Minimum requirements for Own funds and Eligible liabilities. MREL er skylt tillögum Alþjóðlegra fjármálastöðugleikaráðsins (FSB) um að allir alþjóðlegir bankar (G-SIB) búi yfir ákveðnu lágmarks tapþoli til að geta mætt erfiðleikum í rekstri, svonefndu TLAC, þ.e. Total Loss-Absorbing Capacity.

þannig tvíþættu hlutverki: Annars vegar að sjá til þess að tapþol lánastofnana sé burðugt og hins vegar að hægt sé að endurfjármagna þær ef til falls kemur.

Hið tvíþætta hlutverk MREL kröfunnar vísar til tveggja stöða sem skipta máli við útreikning á kröfunni. Ákveðinni fjárhæð er ætlað að efla tapþol lánastofnana og ákveðinni fjárhæð er ætlað að tryggja að hægt sé að endurfjármagna þær. Hér á landi verður, eftir samþykkt frumvarpsins, endanleg ákvörðun um þá fjárhæð sem felst í MREL kröfunni í höndum einingar sem staðsett verður innan Seðlabanka Íslands. Vísað er til þessarar einingar sem Skilavalds í frumvarpinu sem fjallað var um að framan. Ekkert einhlítt svar er við því hvað samanlögð fjárhæð, sem af MREL kröfunni leiðir, verður há. Skilavaldið mun hafa svigrúm til að meta það og ákveða, með hliðsjón af skilaáætlunum fyrir einstakar lánastofnanir, sem byggjast munu á ítarlegri greiningu á starfsemi þeirra. Hafi slit lánastofnunar ekki í för með sér verulega neikvæð áhrif á hagkerfið, fjármálakerfið, önnur fjármálafyrirtæki eða miðlun fjármagns í fjármálakerfinu, má ætla að MREL kröfu slíks fyrirtækis verði stillt í hóf.

Forskriftir að þeim reiknireglum (e. calibration) sem gilda munu um MREL kröfuna eru nokkrar⁶. Útfærslur aðildarríkja innan EES á því hver MREL krafan er í hverju ríki fyrir sig eru jafnframt ólíkar⁷. Ástæðan er sú að ákveðið svigrúm er byggt inn í löggjöfina, sem helgast af því að krafan verður að taka mið af starfsemi hverrar lánastofnunar sem í hlut á og þeim úrræðum sem hægt verður að grípa til samkvæmt skilaáætlunum. Í grunninn er MREL krafan þó reiknuð sem samtala eiginfjárgrunns og hæfra skuldbindinga í hlutfalli af samtölu eiginfjárgrunns og heildarskuldbindinga⁸. Umræddar hæfar skuldbindingar eru einungis hluti af heildarskuldbindingum lánastofnunar, þ.e. þær skuldbindingar sem uppfylla ákveðin skilyrði sem nánar er fjallað um í ofangreindu frumvarpi. Tvö af megin skilyrðum vegna hæfra skuldbindinga eru i) að til þeirra teljist fjármagnsgerningar sem ekki falla undir eiginfjárliði eiginfjárgrunns samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki og ii) að þær séu ekki undanþegar eftirgjöf eða að Skilavaldið hafi ekki sérstaklega

undanþegið þær frá eftirgjöf í samræmi við ákvæði þar að lútandi í frumvarpinu. Til viðbótar þeim skilyrðum þurfa hæfar skuldbindingar að vera innborgaðar og þær mega ekki vera skuldbindingar gagnvart fyrirtækinu sjálfu eða tryggðar af eða á ábyrgð fyrirtækisins. Þær mega ekki heldur vera fjármagnaðar af fyrirtækinu beint eða óbeint. Eftirstöðvatími hæfrar skuldbindingar skal að lágmarki vera eitt ár. Þá mega skuldbindingar ekki koma til vegna afleiðna, tryggðra innstæðna eða tryggingarhæfra innstæðna örfélaga, lítilla eða meðalstórra félaga. Í stuttu máli sagt: Eftirgefanlegar skuldbindingar og hæfar skuldbindingar er ekki það sama.

Hvernig verður MREL innleitt hér á landi?

Eftir samþykkt BRRD frumvarpsins sem fjallað hefur verið um, verður skýrt að Seðlabanka Íslands, þ.e. einingunni sem telst vera Skilavald, verður falið að taka ákvörðun um það hverjar MREL kröfur til lánastofnana verða. Við þá ákvörðun verður væntanlega stuðst við þær meginreglur sem fjallað hefur verið um, þ.e. hlutfallið, skilgreiningar á hæfum skuldbindingum og reiknireglurnar (e. calibration). Hins vegar þarf einnig að hafa hugfast að Skilavaldið verður að taka til skoðunar hvort gera eigi vissan hluta af MREL kröfunni undirskipaðan öðrum kröfum lánardrottna (e. subordinated), þ.e. víkjandi í kröfuröð kæmi til falls banka. Líkt og með annað sem snýr að MREL er það hlutfall ekki fasti, heldur þarf að meta það m.a. með hliðsjón af starfsemi og skilaáætlunum vegna viðkomandi lánastofnana. Að sama skapi verður Skilavaldið að taka með í reikninginn meginregluna um að enginn hluthafi eða lánardrottinn ætti að fara verr út úr aðgerðum Skilavalds heldur en ef viðkomandi lánastofnun hefði farið í gegnum slitameðferð (e. no creditor worse off, NCWO). Sú regla getur haft áhrif á það hvaða fjármagnsgerningar geta uppfyllt MREL kröfur Skilavaldsins, en áhrif hennar fara þó dvínandi eftir því sem skýrara verður hver nákvæmlega kröfuröð (e. credit hierarchy) verður við fall lánastofnana hér á landi og hvar í þeirri röð ýmsar tegundir skulda munu verða, þar með talin SNP-skuldabréf.⁹

Það er að nokkru leyti til marks um stöðu mála að

⁶ Nefna má í því samhengi bæði þær leiðbeiningar og aðferðafræði sem Skilavald Evrópusambandsins (e. Single Resolution Board) hefur mótað, en einnig tæknilega staðla Evrópska bankaeftirlitsins sem gefnir hafa verið út sem reglugerð (ESB) 2016/1450.

⁷ Í þessu sambandi má meðal annars benda á að Danmörk, Noregur og Svíþjóð hafa hvert fyrir sig sína útfærslu á reiknireglum til að skilgreina MREL. Útgangspunktur ríkjanna er þó í öllum tilfellum einhvers konar útfærsla á grunnreglu um að MREL krafa sé hér um bil tvöföldun á heildarkröfu um eiginfjárgrunn (þ.e. 2xPillar I krafa, 2xPillar II krafa og 2xeiginfjárlaukar). Rétt er að ítreka það sem fram kemur í greininni að innbyggt er í regluverkið svigrúm til að hafa áhrif á þessa grunnreglu.

⁸ Samtala eiginfjárgrunns og heildarskuldbindinga er þýðing á Total Liabilities and Own funds, oft skammstafað TLOF. MREL – krafan er þó einnig gjarnan umreiknuð yfir í kröfu í hlutfalli af áhættugrunni (e. Total Risk Exposure Amount – TREA).

⁹ Með SNP-skuldabréfum er átt við sk. „Senior Non-Preferred“-skuldabréf.

nú þegar mál eru að skýrast varðandi MREL kröfur íslenskra banka, þar sem ljóst verður við samþykkt BRRD frumvarpsins hvaða stofnun tekur ákvörðun um þær, eru breytingar á þessum sömu kröfum við sjóndeildarhring. Í júní sl. samþykktu Evrópuþingið og ráðið breytingatilskipun vegna BRRD, svokölluð BRRD II tilskipun¹⁰, þar sem ný aðferðafræði vegna MREL hefur verið mótuð. Þá aðferðafræði þarf að lögfesta hér á landi, líkt og í öðrum ríkjum innan EES, en ávinningurinn af henni er m.a. að samspiði milli MREL og eiginfjáruka verður skýrara og Skilavaldi verður fengið það vald að takmarka útgreiðslur ef lánastofnanir geta ekki uppfyllt MREL kröfur (sk. M-MDA takmarkanir). BRRD II tilskipunin mun í fyllingu tímans sníða Skilavaldinu ögn þrengri en skýrari stakk með tilliti til þess hverjar MREL kröfur vegna íslenskra lánastofnana eiga að verða. Þeim ramma þarf hins vegar að koma á innan EES fyrir 1. janúar 2024. Með öðrum orðum er tímafrestur til að verða við MREL kröfum samkvæmt BRRD II innbyggður í tilskipunina, þó vissulega geti komið til einhverra tilslakana á þeim tímafresti. Rétt er þó að geta þess að umrædd tilskipun er ekki eina breytingatilskipunin á BRRD sem nú er komin í biðstöðu, því einnig þarf að innleiða tilskipun (ESB) 2017/2399 hér á landi að því er varðar forgangsröð krafna vegna lánastofnana í skilameðferð og skilgreiningu á SNP-skuldabréfum.

Almennt er hægt að fullyrða að lánastofnanir hér á landi standa frammi fyrir því eftir gildistöku BRRD frumvarpsins að þurfa að breyta fjármögnun sinni og fjármagnsskipan til að mæta kröfum Skilavaldsins. Líkt og fram kemur í almennum athugasemdum við BRRD frumvarpið sem fjallað hefur verið um í þessari grein gæti breytt fjármagnsskipan íslenskra banka og vaxtaálag þeirra skuldbindinga, sem Skilavaldið mun gera kröfu um, aukið vaxtakostnað banka, þar með talið vegna vaxtaálags skuldabréfa sem gefa þarf út til að uppfylla MREL kröfur. Þetta gæti leitt „til hærri útlánsvaxta og þóknana en ella, lakari afkomu bankanna eða samblands af þessu tvennu“.¹¹ Því er mikilvægt að hið væntanlega Skilavald nýti það svigrúm sem er innbyggt í Evrópuréttinn að því er varðar MREL kröfur og geti heimfært það á starfsemi þeirra lánastofnana sem í hlut eiga hér á landi. Samhliða þessu verða kröfurnar að taka mið af þeim breytingum sem hafa átt sér stað með uppfærðu regluverki samkvæmt BRRD II. Í því samhengi þarf sérstaklega að hafa hugfast að koma nýju MREL kröfunum í framkvæmd í þrepaskiptum áföngum allt til ársins 2024.

¹⁰ Tilskipunin er aðgengileg á ensku hér: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0879&from=EN>.

¹¹ Sjá Staða íslensku viðskiptabankanna og helstu áskoranir framundan í Fjármálum, vefriti Fjármálaeftirlitsins, bls. 10, í 2. tölubl. 2019: <https://www.fme.is/media/utgefing/efni/Stada-islensku-vidskiptabankanna-og-helstu-askoranir-framundan.pdf>