



Fjármálastöðugleikanefnd Seðlabanka Íslands

Fundargerð fjármálastöðugleikanefndar Seðlabanka Íslands

Fundur 27.-28. september 2021 (9. fundur)

Birt: 29. október 2021

Lög um Seðlabanka Íslands kveða svo á að það sé hlutverk fjármálastöðugleikanefndar að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans á sviði fjármálastöðugleika. „Opinberlega skal birta ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar um beitingu stjórnækja á sviði fjármálastöðugleika og gera grein fyrir forsendum þeirra og mati á ástandi, svo og birta fundargerðir þess efnis, nema ef ætla má að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.“ Í samræmi við lögina hefur fjármálastöðugleikanefnd ákveðið að birta fundargerðir af fundum sínum að jafnaði innan fjögurra vikna.

Á fundi fjármálastöðugleikanefndar 27. og 28. september 2021 ákvað nefndin að setja reglur um hámark greiðslubyrðar af fasteignalánnum til neytenda í hlutfalli við ráðstöfunartekjur. Hlutfall greiðslubyrðar yrði almennt takmarkað við 35% af mánaðarlegum ráðstöfunartekjum en 40% hjá fyrstu kaupendum. Nefndin lauk árlegu endurmati á kerfislega mikilvægum fjármálafyrirtækjum og staðfesti kerfislegt mikilvægi Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans. Nefndin ákvað að halda eiginfjáruka vegna kerfislegs mikilvægis óbreyttum í 2%. Jafnframt ákvað nefndin að hækka sveiflujöfnunaraukann úr 0% í 2% og tekur sú ákvörðun gildi 29. september 2022.

Nefndarmenn ræddu um stöðu og horfur fyrir fjármálastöðugleika, stöðu efnahagsmála, þróun á innlendum fjármálamörkuðum, stöðu og áhættu í fjármálakerfinu og í rekstri fjármálafyrirtækja, fasteignamarkaðinn, fjármálasveifluna, fjármálainnviði, netöryggi og skilabærni kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja. Fyrir fundinn fékk nefndin upplýsingar um stöðu og þróun frá síðasta fundi nefndarinnar í lok júní.

Greining á fjármálastöðugleika

Það var mat nefndarinnar að fjármálakerfið standi traustum fótum. Laust taumhald peninga- og þjóðhagsvarúðarstefnunnar og síðan efnahagsbati síðustu mánuða hefðu stutt við heimili og fyrirtæki og viðhaldið greiðslugetu þeirra. Áhrif lauss taumhalds kæmu þó skýrast fram á eignamörkuðum, einkum í verði hlutabréfa og íbúðarhúsnæðis, og í uppgjörum

fjármálafyrirtækja. Uppgjörin sýndu að horfur fyrir fjármálafyrirtæki hefðu batnað enda minni óvissa um eignagæði á efnahagsreikningi þeirra.

Spár benda til ágætis hagvaxtar hér á landi á þessu ári. Bólusetningu vindur fram í helstu viðskiptalöndum Íslands og víða hafa stjórnvöld slakað verulega á sóttvarnaðgerðum. Erlendum ferðamönnum hefur fjölgað hratt og vísbendingar eru um aukna eftirspurn í hagkerfinu. Kröftugur bati hefur átt sér stað á vinnumarkaði, störfum hefur fjölgað og dregið verulega úr atvinnuleysi.

Staða stóru viðskiptabankanna þriggja er að mati nefndarinnar áfram sterk. Þeir skiluðu 37 ma.kr. hagnaði á fyrri hluta ársins og nam arðsemi eiginfjár 11,7%. Eiginfjárstaða þeirra hefur styrkst og var eiginfjárhlutfallið 24,9% í lok júní sl. Lausafjárstaða þeirra hefur rýmkað nokkuð á síðustu mánuðum og áttu þeir 290 ma.kr. í lausu fé umfram kröfu í lok ágúst sl. Fjármögnun bankanna á erlendum lánsfjármörkuðum hefur gengið vel og vaxtaálag verið stöðugt.

Að mati nefndarinnar hefur verulega dregið úr óvissu um útlánagæði bankanna á síðustu mánuðum. Frysting útlána hefur dregið úr vanskilum en vísbendingar voru um að greiðslur inn á útlán í frystingu (afborganir og/eða vextir) hafi aukist nokkuð á síðustu mánuðum. Vanskilahlutfall fyrirtækjalána hefur lítið breyst en vanskilahlutfall heimila lækkar áfram. Í takt við batnandi efnahagsspár hefur bókfærð virðisrýrnun stóru viðskiptabankanna minnkað. Hún nam um 1,34% af útlánasafninu í lok júní sl. og hafði lækkað úr 1,84% um sl. áramót. Nefndin telur enn brýnt að unnið sé markvisst úr málum þeirra lántakenda sem glíma við greiðsluferfiðleika í kjölfar farsóttarinnar.

Nefndarmenn lýstu yfir áhyggjum af auknum skuldavexti heimila og samspili þróunar skulda við eignaverð, einkum fasteignaverð. Raunvöxtur skulda heimilanna var tæplega 6,8% á milli ára í lok júlí (11,3% nafnvöxtur), hafði aukist úr 5,3% (9,0% nafnvöxtur) í lok síðasta árs og hefur ekki verið meiri frá árinu 2008. Fram kom að skuldsetning heimila væri þó enn hófleg og að hlutfall útlána heimila í vanefndum væri tekið að lækka. Einnig var bent á að taka þyrfti með í myndina að hluti af skuldaaukningunni skýrðist líklega af hækkandi hlutfalli fyrstu kaupenda. Samhliða minnkandi veltu á fasteignamarkaði voru vísbendingar um að heldur hafi hægt á ársvexti hreinna nýrra íbúðalána á síðustu mánuðum eftir að hann náði hámarki í október 2020. Skuldavöxtur fyrirtækja var hins vegar neikvæður um 0,8% á milli ára í lok annars ársfjórðungs, eftir að leiðrétt hefur verið fyrir gengis- og verðlagsbreytingum.

Nefndin ræddi stöðuna á fasteignamarkaði og þróun nýrra fasteignalána til heimila. Miklar verðhækkningar höfðu einkennt markaðinn síðustu mánuði og nam tólf mánaða raunhækkun húsnæðisverðs 11,6% í ágúst (16,4% að nafnvirði). Höfðu hækkningar verið sýnu meiri í sérbylí en fjölbýli. Vísitala íbúðaverðs mældist 14% yfir metinni langtímaleitni í ágúst samanborið við 6% í upphafi ársins. Frávik húsnæðisverðs frá undirliggjandi efnahagslegum þáttum eins og byggingarkostnaði og launaþróun hafði aukist enn frekar. Dregið hafði úr veltu á síðustu mánuðum, kaupsamningum fækkað um fjórðung milli ára og eignum til sölu fækkað um nærri 45%. Meðalsölutími íbúða á höfuðborgarsvæðinu var nálægt sögulegu lágmarki og herra hlutfall eigna seldist yfir ásettu verði en áður. Vísbendingar voru um að meðaltal veðsetningar- og greiðslubyrðarhlutfalls nýrra fasteignalána hefði hækkað. Nefndarmenn lýstu yfir áhyggjum af þessari þróun, einkum með hliðsjón af auknum skuldavexti heimila.

Úrvalsvísitala Kauphallarinnar, OMXI10, hafði hækkað frá síðasta fundi nefndarinnar. Frávik hlutabréfaverðs frá langtímaleitni hefur ekki mælst meira frá árinu 2008. Verðþróun á hlutabréfamarkaði hér á landi eftir útbreiðslu farsóttarinnar hefur verið í nokkrum takti við markaði erlendis. Titringskur hafði þó verið á mörkuðum hér á landi síðustu dagana fyrir fund

nefndarinnar, bæði tengdur alþjóðlegri þróun á hlutabréfamörkuðum og óvissu í aðdraganda kosninga til Alþingis. Óvissa hafði aukist á síðustu mánuðum um þróun á mörkuðum sem m.a. má greina í aukinni eftirspurn fjárfesta eftir fjármálagerningum til að verjast verðlækkunum. Ávöxtunarkrafa óverðtryggðra ríkisbréfa hafði hækkað milli funda nefndarinnar, einkum á lengri endanum. Kröfur verðtryggðra bréfa höfðu lækkað lítillega á sama tíma og verðbólguálagið því aukist. Gengi krónunnar hafði lítið breyst frá síðasta fundi nefndarinnar.

Þrátt fyrir að taktur fjármálasveiflunnar hefði lítið breyst milli funda nefndarinnar kom fram að hækkun íbúðaverðs á síðustu mánuðum endurspeglar ekki í mati á fjármálasveiflunni enn sem komið er þar sem matið miðast við meðallangar sveiflur. Sveiflan var metin í hægfara vexti og undirsveiflur hennar í ólíkum fasa. Samsettur áhættuvísir fyrir sveiflutengda kerfisáhættu hefur hækkað hratt frá upphafi farsóttarinnar. Gefur vísirinn nú jákvætt gildi í fyrsta skipti síðan árið 2009. Þessi vísir tekur tillit til þróunar á húsnæðisverði á móti launum, útlána banka til einkageirans sem hlutfall af VLF, raunvaxta skulda einkageirans, raunvirðis hlutabréfa, greiðslubyrðarhlutfalls heimila og viðskiptajöfnuðar sem hlutfall af VLF. Reynslan sýnir að þessar hagstærðir hafa gefið góðar vísbendingar um þróun áhættu í fjármálakerfinu.

Nefndin ræddi ítarlega nýleg atvik sem komið höfðu upp varðandi rekstraröryggi fjármálainnið. Tveir færsluhirðar höfðu ítrekað orðið fyrir netárásum og árásirnar höfðu einnig náð til tveggja af stóru viðskiptabönkunum. Nefndarmenn voru sammála um að skerpa þyrfti verkferla rekstraraðila og samhæfa aðgerðaráætlanir. Rekstraraðilar yrðu að tryggja samfelldan rekstur. Samhljómur var með nefndarmönnum um að nauðsynlegt væri að innleiða innlenda óháða greiðslulausn sem fyrst. Nefndin ákvað að ræða á fundi sínum í desember nk. greiningu á þróun og stöðu innlendrar greiðslumiðlunar, upplýsingar um hlutdeild einstakra þátttakenda í millibankagreiðslumiðlun og innbyrðis tengsl þeirra.

Nefndin ræddi tímabundinn veðlánaramma Seðlabankans við fjármálafyrirtæki í kjölfar farsóttarinnar og taldi rétt að hann yrði áfram til staðar í ljósi þess að enn væri óvissa um áhrif farsóttarinnar á fjármálakerfið.

Skilabærni kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja

Skrifstofa skilavalds kynnti fyrir nefndinni drög að mati á skilabærni kerfislega mikilvægu viðskiptabankanna. Ákvað nefndin að leita álits fjármálaeftirlitsnefndar á málinu í samræmi við grein 2.7 í starfsreglum fjármálastöðugleikanefndar.

Kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki

Nefndin ræddi niðurstöðu mats á kerfislegu mikilvægi fjármálafyrirtækja í samræmi við aðferðafræði Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar. Til grundvallar matinu liggja vísar sem meta stærð, mikilvægi, flækjustig og tengsl. Lítil fjármálafyrirtæki gætu einnig verið kerfislega mikilvæg ef fall þeirra hefði keðjuverkandi áhrif innan fjármálakerfisins. Nefndarmenn töldu einsýnt að staðfesta bæri áframhaldandi kerfislegt mikilvægi Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans. Seðlabankastjóri bar upp þá tillögu og var hún samþykkt samhljóða.

Eiginfjárouki vegna kerfislegs mikilvægis

Nefndarmenn voru sammála um að ekki hefði dregið úr kerfislegu mikilvægi stóru bankanna þriggja. Sú áhætta sem mætt væri með eiginfjárouka vegna kerfislegs mikilvægis væri tregbreytanleg. Í ljósi umræðunnar bar seðlabankastjóri upp tillögu um að eiginfjárouka vegna kerfislegs mikilvægis yrði haldið óbreyttum í 2% á allar áhættuskuldbindingar á móðurfélags- og samstæðugrunni. Var tillagan samþykkt samhljóða.

Sveiflujöfnunarakinn

Nefndin ræddi þörf fyrir hækkun sveiflujöfnunarakans. Helstu rök sem fram komu í umræðunni fyrir hækkun hans voru að efnahagsbatinn hefði tekið við sér, útlánavöxtur til heimila væri verulegur, skýr merki væru um batnandi eignagæði hjá fjármálafyrirtækjum og að miklar hækkningar væru á eignamörkuðum. Bent var á að útlánavöxtur til fyrirtækja væri þó enn sem komið er mjög lítill. Nefndarmenn voru sammála um að þar sem hækkun aukans tæki ekki gildi fyrr en að 12 mánuðum liðnum yrði nefndin að vera framsýn og taka ákvörðun tímanlega. Ef hækka ætti aukann ræddu nefndarmenn hvort rétt væri að hækka hann um 1% eða um 2% og þar með á sama stig og hann var á áður en hann var lækkaður í mars 2020. Fram kom að sveiflunkennd áhætta væri jafnvel meiri nú en áður en aukinn var lækkaður í upphafi farsóttarinnar og því rök fyrir því að hækka hann á ný. Aukin áhætta stafaði einkum af samspili hækkandi eignaverðs og aukins skuldavaxtar heimilanna. Áhættan endurspegladist jafnframt í framangreindum vísi fyrir innlenda sveiflutengda kerfisáhættu en hann hafði hækkað tiltölulega skarpt undanfarið og sýndi jákvæð gildi það sem af er ári. Nefndin ræddi einnig breytingar á afstöðu til beitingar sveiflujöfnunarakans erlendis síðustu misseri. Sem viðbrögð við farsóttinni létu mörg ríki á eiginfjárkröfum fjármálafyrirtækja í þjóðhagsvarúðarskyni. Í ljósi reynslunnar er víða til umræðu nauðsyn þess að auka notkun á sveiflutengdum eiginfjárkröfum þegar ytri áföll hafa áhrif á útlánavilja og útlánagetu fjármálafyrirtækja.

Í ljósi umræðunnar bar seðlabankastjóri upp tillögu um að hækka aukann í 2%. Var tillaga seðlabankastjóra samþykkt samhljóða. Seðlabankastjóri bar því næst upp drög að reglum nr. 1076/2021 um sveiflujöfnunarakann og voru reglurnar samþykktar samhljóða. Nefndin ákvað að taka til frekari skoðunar hvert hlutlaust gildi aukans ætti að vera til framtíðar.

Greiðslubyrðarhlutfall

Nefndin ræddi beitingu greiðslubyrðarhlutfalls en því væri ætlað að auka viðnámsþrótt lántakenda og lánveitenda, hamla gegn uppsöfnun kerfisáhættu og draga úr sveiflum á markaðnum þegar til lengri tíma er litið. Beitingu hlutfallsins er ætlað að tengja veitingu fasteignalána við launaþróun í landinu.

Nefndarmenn töldu að veðsetningarhlutfallið, sem beitt hefur verið hér á landi með góðum árangri í nokkur ár, myndi eitt og sér líklega ekki duga til að vinna gegn uppsöfnun kerfisáhættu á fasteignamarkaði þegar til framtíðar væri litið, sérstaklega ekki þegar hækkun fasteignaverðs væri töluvert umfram langtímaleitni. Því væri nauðsynlegt til að auka aðhald á markaðnum að setja þak á hlutfall greiðslubyrðar af launum.

Nefndarmenn ræddu útfærslu á tækinu og hversu mikla virkni nefndarmann vildu sjá í því miðað við núverandi stöðu. Rætt var hvert hlutfallið ætti að vera, hversu miklu rýmri skilyrði fyrir fyrstu kaupendum ættu að vera, hvort almenn undanþága fyrir ákveðið hlutfall af veittum

fasteignalánum ætti að vera til staðar og þá hversu víðtæk. Einnig var rætt hvort undanþága ætti að vera vegna greiðsluferfiðleika og hvort lánstíma- og vaxtaviðmið ættu að vera við útreikning á hlutfallinu.

Notast var við sviðsmyndagreiningu við mat á áhrifum af beitingu greiðslubyrðarhlutfalls. Greiningin sýndi að áhrif tækisins réðust að miklu leyti af því hvort miðað væri við ákveðna lágmarksvexti, t.d. 6% nafnvexti, eða samningsvexti hvers lántaka við útreikning á hlutfallinu. Þó væri hægt að stilla samspil vaxtaviðmiðsins og almennrar undanþágu frá reglunum.

Nefndarmenn voru sammála um að beiting tækisins snérist fyrst og fremst um að skapa framtíðarumgjörð um fasteignalánastarfsemi og minnka líkur á ójafnvægi og sveiflum á markaðnum. Nefndarmenn töldu að ójafnvægi væri á markaðnum sem birtist meðal annars í því að framboð hefði dregist verulega saman, verð færi enn hækkandi, hlutfallslega fleiri íbúðir seldust yfir ásettu verði en áður, sölutími væri nálægt sögulegu lágmarki og frávik íbúðaverðs frá langtímaleitni hefði ekki verið meira frá árinu 2008. Skiptar skoðanir voru hins vegar í nefndinni um hvort um væri að ræða tímabundið ástand sem rekja mætti eingöngu til lækkunar vaxta og aukins sparnaðar í tengslum við farsóttina eða hvort viðbúið væri að ójafnvægi myndi mögulega vara til lengri tíma. Bent var á að veðsetningarhlutfallið hefði þegar verið lækkað, nefndin hefði á fundinum samþykkt hækkun á sveiflujöfnunaraukanum og aðhald peningastefnunnar hefði verið aukið frá vormánuðum. Óljóst væri enn um áhrif af þessu herta aðhaldi. Einnig kom fram að mikilvægt væri að beita lánþegaskilyrðum í hófi þar sem áhrif þeirra geta verið mismunandi eftir tekjuhópum og bent var á að þau gætu haft áhrif á eignamyndun heimila. Á móti var bent á að almenn undanþága frá reglunum ætti að liðka fyrir veitingu fasteignaveðlána til lántaka sem ekki uppfylltu reglurnar en fjármálafyrirtæki teldu hafa nægjanlega greiðslugetu.

Nefndin ræddi ítarlega virkni tækisins miðað við mismunandi forsendur. Að lokum var samhljómur með nefndarmönnum um að beiting á vaxtaviðmiði miðað við ákveðna lágmarksvexti, t.d. 6% nafnvexti, við útreikning á greiðslubyrðarhlutfallinu gæti við núverandi vaxtastig orðið of íþyngjandi fyrir markaðinn í heild. Nefndin taldi heppilegra að miða við samningsvexti. Nefndarmenn voru sammála um að öðru máli gegndi um lánstímaviðmið við útreikningana en það væri til þess fallið að ýta undir hraðari eignamyndun hjá lántakendum. Einn nefndarmaður vildi ganga lengra en aðrir nefndarmenn í rýmri heimild fyrir fyrstu kaupendum.

Að lokinni umfjöllun í nefndinni bar seðlabankastjóri upp tillögu um beitingu á greiðslubyrðarhlutfalli þar sem hlutfallið yrði almennt 35% en 40% fyrir fyrstu kaupendum, miðað yrði við samningsvexti, fjármálafyrirtækjum væri heimilt að veita allt að 5% af íbúðalánum í hverjum ársfjórðungi sem væru undanþegin reglunum, undanþága væri einnig vegna greiðsluferfiðleika jafnvel þó að höfuðstóll hækkaði og lánstímaviðmið væri við útreikning á hlutfallinu. Allir nefndarmenn studdu tillögu seðlabankastjóra. Seðlabankastjóri bar því næst upp drög að reglum nr. 1077/2021 um hámark greiðslubyrðar fasteignalána í hlutfalli við tekjur neytenda og voru reglurnar samþykktar samhljóða.

Eftirfarandi nefndarmenn sátu fundinn:

Ásgeir Jónsson, seðlabankastjóri og formaður nefndarinnar

Gunnar Jakobsson, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika

Rannveig Sigurðardóttir, varaseðlabankastjóri peningastefnu

Unnur Gunnarsdóttir, varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits

Axel Hall, utanaðkomandi nefndarmaður

Bryndís Ásbjarnardóttir, utanaðkomandi nefndarmaður

Guðmundur Kr. Tómasson, utanaðkomandi nefndarmaður

Tinna Finnbogadóttir, starfsmaður í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, sat fundinn með málfrelsi og tillögurétt.

Haukur C. Benediktsson, framkvæmdastjóri fjármálastöðugleikasviðs Seðlabankans, sat allan fund nefndarinnar. Þar að auki sátu nokkrir starfsmenn Seðlabankans hluta fundarins.

Eggert Þ. Þórarinsson ritaði fundargerð.