

Fylgigögn með umsögn Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2027

1. Skýrslur Intellect

- Áhrif fyrirhugaðrar skattlagningar: Að borða útsæðið, *september 2026*
- Áhrif rekstrarumhverfis fjármálafyrirtækja á fólkið í landinu, *júní 2026*
- Þjóðhagsleg áhrif og rekstrarumhverfi fjármálageirans á Íslandi, *nóvember 2024*

2. KPMG

- Sértæk skattlagning banka á Íslandi – Samanburður við Vestur-Evrópu, *september 2026*

3. Dr. Lev Ratnovski, hagfræðingur hjá AGS

- Bank Taxes: EU Experience and Related Analytical Considerations, *september 2026*
(byggt á *Bank Profits and Bank Taxes in the EU, 2024*)

4. Lars Christensen, hagfræðingur

- Unpredictable World. Predictable Rules, *september 2026*

ÁHRIF FYRIRHUGAÐRAR SKATTAHÆKKUNAR

Að borða útsæðið

Skýrsla unnin fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu

September 2026

ALMENNUR FYRIRVARI

Intellecon er sjálfstætt ráðgjafarfyrirtæki. Intellecon veitir fyrirtækjum og opinberum aðilum m.a. ráðgjöf, framkvæmir rannsóknir og greiningar, semur skýrslur og leggur fram tillögur og ráðleggingar.

Niðurstöður og ályktanir eru Intellecon og endurspegla ekki endilega ályktanir eða skoðanir Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu og aðildarfélaga þeirra.

INNGANGUR

Hér er sjónum beint að hugsanlegum áhrifum boðaðrar aukinnar skattlagningar á fjármálafyrirtæki.

Niðurstöður þeirra útreikninga sem hér birtast byggja á þeim forsendum sem lagt er upp með og eru á ábyrgð skýrsluhöfunda.

HVAÐ ER FYRIRHUGAÐ?

Stjórnvöld hafa boðað aukna skattlagningu á innlend fjármálafyrirtæki, þ.e. hækkun á sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki úr 0,145% í 0,254% af skuldum þeirra.

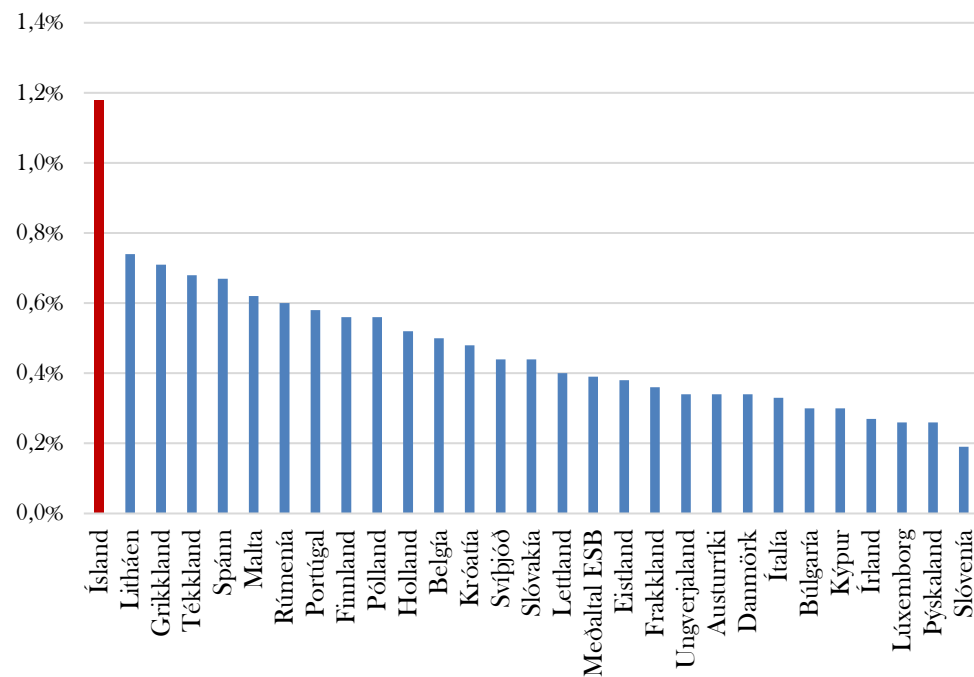
Gert er ráð fyrir að þessi hækkun muni skila ríkissjóði 6 milljörðum króna í auknartekjur.

Um er að ræða ótekjutengda og ótímabundna skattheimtu.

Þessi aukning bætist við aðra sérstaka skattheimtu sem er þegar há í alþjóðlegum samanburði.

Þessi aukna skattlagning mun hafa ýmiss konar áhrif.

*Skattar sem hlutfall af áhættuvegnum
eignum árið 2022*



Heimild. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og eigin útreikningar.

HVALREKI?

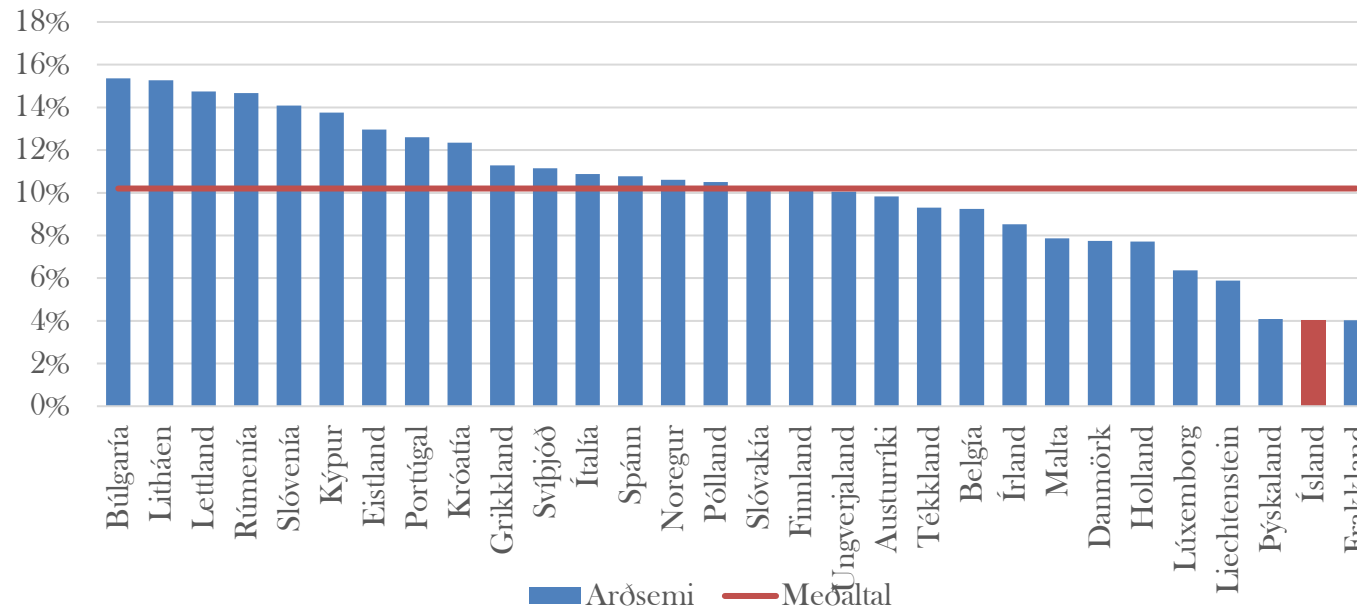
Raunarðsemi íslenskra banka hefur verið með því lægsta sem þekkist í Evrópu á síðustu árum, þ.e. þegar tekið hefur verið tillit til verðbólgu og stýrivaxta í hverju landi fyrir sig.

Hagnaður bankanna á einstöku ári, einn og sér í krónutölum, segir lítið sem ekkert um það sem kalla mætti hvalreka í rekstri þeirra.

Þar er betra að líta til raunverulegrar arðsemi eigin fjár, þ.e. umfram áhættulausa vexti.

Í ljósi eignarhalds bankanna hér á landi ætti lág arðsemi bankanna að vera áhyggjuefni, frekar en hitt.

Arðsemi eigin fjár umfram áhættulausa vexti



Arðsemi eigin fjár hjá bankakerfum Evrópu umfram stýrivexti (meðaltal 2022-2025).

Heimild: Evrópska bankaefirlitsstofnunin (EBA) og eigin útreikningar.

STYÐUR BANKASKATTUR VIÐ STJÓRN PENINGAMÁLA?

Hér þarf að huga að tímabættinum og viðnámsþrótti fjármálafyrirtækja til að takast á við tímabil samdráttar ekki síður en þenslu.

Almennt séð er talið betra að skatta- og gjaldaumhverfi fyrirtækja sé fyrirsjáanlegt en ekki háð tímabundnum aðstæðum og duttlungum stjórnvalda.

Seðlabanki Evrópu (ECB, 2022) og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF, 2024) hafa bent á að aukin skattheimta á banka sé ekki heppileg aðgerð í opinberum fjármálum, t.d. til að loka fjárlagagati eða til sveiflujöfnunar.

Slíkar aðgerðir eiga frekar að vera:

- tímabundnar
- leysa vanda ákveðinna hópa fólks og fyrirtækja.

Til lengri tíma litið er kröftugur hagvöxtur og blómlegt efnahagslíf **forsenda sjálfbærrar tekjuöflunar** ríkissjóðs til lengri tíma litið.

Stöðugt og fyrirsjáanlegt skattaumhverfi er lykilatriði til að tryggja slíkt.

Skortur á fyrirsjáanleika og aukin stjórnmálaleg áhættur dregur auk þess úr hvata **erlendra aðila** til að **fjárfesta** í íslenskum fjármálafyrirtækjum.

STAÐA ÍSLENSKRA FYRIRTÆKJA Í NÚVERANDI EFNAHAGSÁSTANDI

Núverandi efnahagsástand einkennist af verri horfum en gengið var út frá í fyrirbyggjandi áætlunum stjórnvalda.

Verðbólga hefur reynst þrálátari en gert var ráð fyrir

Meginvextir Seðlabanka Íslands eru 8%

Ástæðu verðbólgunnar má að verulegu leyti rekja til gjaldskrárhækkana hins opinbera og aukinna umsvifa þess.

Sjá má merki kólnunar, bæði á **fasteignamarkaði** og auknu **atvinnuleysi**.

Horfurnar eru ekki góðar, ekki síst í ljósi þeirra stríða sem geysa í Úkraínu og við Persaflóa.

Vextir fara hækkandi, sem og ýmis kostnaður, þ.m.t. **orkuverð**.

Þá liggur ekki fyrir hvort brestir í **forsendum kjarasamninga** á vinnumarkaði muni leiða til óróa á vinnumarkaði.

Erfitt rekstrarumhverfi fyrirtækja og **mikil óvissa** um framtíðina.

Markmið um jafnvægi í rekstri hins opinbera er lofsvert en horfa verður til **forgangsröðunar** bæði hvað varðar öflun tekna og ráðstöfun þeirra.

Ætla má að verði **6 milljarðar króna** teknir út úr rekstri bankanna muni það draga úr útlánagetu þeirra um **50 milljarða króna**.

HVER ERU ÁHRIFIN AF ÞVÍ AÐ BREYTA ÁLÖGUM?

Danir leggja sérstakan 4% tekjuskattskatt á fjármálafyrirtæki umfram almennan 22% tekjuskatt.

Samkvæmt útreikningum danska skattamálaráðuneytisins myndi afnám 4% viðbótartekjuskattsins hafa eftirfarandi áhrif:

- Tekjur ríkissjóðs lækka um 2,7 ma. danskra króna en á móti kemur að landsframleiðslan eykst um 9,2 ma.
- Aukning í VLF auk annarra hegðunaráhrifa þýðir að um 46% af töpuðum skatttekjum koma aftur í ríkiskassann með auknum skatttekjum almennt.
- Velferðaráhrif lækkunarinnar eru metin jákvæð uppá 2,3 ma. danskra króna á ári.
- Myndi auk þess stuðla að fjölgun starfa í hagkerfinu.

2,7 ma. DKK minni skatttekjur



en á móti kemur

9,2 ma. DKK aukning VLF



46% af upphaflegri skattalækkun skilar sér til baka í ríkissjóð.



550 störf



Verðferðaráhrif 2,3 ma. DKK



SÖMU ÁHRIF EN AÐRAR STÆRÐIR

Það er erfiðleikum bundið að yfirfæra þessa útreikninga yfir á íslenskan veruleika.

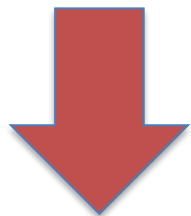
Ætla má að áhrif boðaðrar skattahækkunar muni hafa áhrif í sömu áttir, hér á landi, að breyttu breytanda, þ.e.

- Neikvæð áhrif á hagvöxt
- Endanlegar tekjur lægri en gert er ráð fyrir
- Hugsanlegt velferðartap þegar til lengri tíma er litið

Áhrif hagvaxtar á tekjur og útgjöld hins opinbera eru mjög sterk og ætla má að hvert prósentustig í hagvexti skili sér í 10-15 milljörðum í auknar tekjur á sama tíma dregur úr sjálfvirkum útgjöldum.

Hér verður að vega saman **skammtímaáhrif á tekjur ríkissjóðs** og **langtímaáhrif á velferð**.

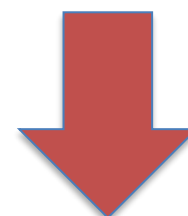
*Neikvæð áhrif
á hagvöxt*



*Endanlegar tekjur
ríkisins lægri en gert
er ráð fyrir*



Velferð?



TÍMABUNDNAR AÐGERÐIR VERÐA YFIRLEITT VARANLEGAR, EN HVER BER BYRÐINA?

Oft er það svo að skattahækkarnir sem eiga að vera tímabundnar reynast varanlegar.

Sú er reynsla jafnt Íslendinga sem annarra þjóða.

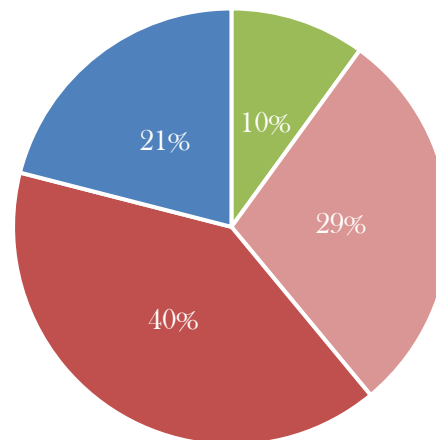
Stjórnvöld taka fram að hér sé um aðgerð að ræða sem er til komin vegna tímabundinna áhrifa. Til að draga úr freistni við að framlengja skattheimtu sem á að vera tímabundin, mætti setja **skýrt sólarlagsákvæði** í viðkomandi löggjöf.

Líkt og með aðra skattheimtu getur verið erfiðleikum bundið að sjá fyrirfram hver það er sem ber byrðina á endanum.

Fræðilegar greiningar á því hvar byrðin lendir gefa misvísandi niðurstöður en allar benda þó til þess að byrðin lendi á endanum á eigendum bankanna og viðskiptavinum þeirra.

Íslenskir bankar eru að mestu í eigu ríkisins og lífeyrissjóða auk þess að einstaklingar eiga um 10% beinan eignarhlut. Þannig er ljóst að byrðin af aukinni skattheimtu mun að langmestu leyti lenda á **almenningi**, annaðhvort beint eða óbeint.

Eigendur íslenskra viðskiptabanka



■ Einstaklingar ■ Lífeyrissjóðir ■ Ríkissjóður ■ Aðrir

Heimild: Ársreikningar bankanna og eigin útreikningar.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Eignarhlutur almennings í bankakerfinu er stór, bæði beint í gegnum ríkissjóð og óbeint gegnum dreift eignarhald lífeyrissjóðanna til viðbótar við dreifðan eignarhluta almennings í viðskiptabönkunum.

Boðaðar skattahækkanir á fjármálafyrirtæki bætast við þá **sértæku skattlagningu** sem þegar er til staðar **auk annarra byrða**, sem eru mun meiri en gerist og gengur í nágrannalöndum okkar.

Endurteknar breytingar á skattlagningu fjármálafyrirtækja auka óvissu í rekstri jafnt bankanna sem annarra fyrirtækja í landinu.

Tímabundnar aðgerðir hafa tilhneigingu til að verða **varanlegri** en gert var ráð fyrir í upphafi.

Núverandi efnahagsástand og slæmar horfur benda ekki til að aukin skattheimta á bankana muni hafa jákvæð langtímaáhrif á efnahagslífið, þrátt fyrir að þær geti skilað ríkissjóði tímabundinni tekjuaukningu.

Boðaðar breytingar vinna gegn sjónarmiðum um **jafna stöðu atvinnugreina** hvað varðar opinberar álögur og skekkja enn frekar samkeppnisstöðu íslenskra fjármálafyrirtækja.

Ótryggt og síbreytilegt rekstrarumhverfi banka á Íslandi dregur að öðru óbreyttu úr áhuga erlendra aðila til að **fjárfesta** á Íslandi, hvort sem er í bönkunum sjálfum eða annarri atvinnustarfsemi.

Við núverandi ástand og horfur gengur boðuð viðbótarskattlagning **gegn áformum stjórnvalda** um að stuðla að lækkun vaxtastigs, stuðla að stöðugleika og vaxa út úr vandanum.



TILVITNANIR

ECB (2022). Opinion of the European Central Bank of 2 November 2022 on the imposition of temporary levies on certain credit institutions (CN/2022/36).

Carvelli, G., Bartoloni, E. og Baussola, M. (2024). Monetary policy and innovation in Europe: A SVAR approach. *Finance Research Letters*, Vol. 66.

Intellecon (2024). *Þjóðhagsleg áhrif og rekstrarumhverfi fjármálageirans á Íslandi*. Skýrsla unnin fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu.

Seðlabanki Íslands (2025). *Fjármálastöðugleiki 2025/1*.

International Monetary Fund (2024). Bank Profits and Bank Taxes in the EU. *IMF Working Paper*/24/143.

Seðlabanki Íslands (2023). *Peningamál 2023/3*.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2024). *Fjármálaáætlun 2025-2029*.

Stjórnarráð Íslands (2026). *Atvinnustefna Íslands*. Forsætisráðuneytið.

Capelle-Blancard, G. og Hacrylchyk, O. (2013). The Ability of Banks to Shift Corporate Income Taxes to Customers. *CEPPI WP*No. 2013-09 (February). Centre d'Etudes Perspectives et d'Information Internationales.

European Commission (2026). *Taxation of the financial sector*. Final Report, Volume 1. Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

Sobiech, A., Chronoploulos, D. og Wilson, J. (2021), The real effects of bank taxation: Evidence for corporate financing and investment, *Journal of Corporate Finance*, Vol. 69.

Borsuk, M., Kowalewski, O. og Qi, J. (2023), The dark side of bank taxes, in: *Journal of Banking and Finance*, Vol. 157.

ÁHRIF REKSTRARUMHVERFIS FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA Á FÓLKID Í LANDINU

Skýrsla unnin fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu

Júní 2026

ALMENNUR FYRIRVARI

Intellecon er sjálfstætt ráðgjafarfyrirtæki. Intellecon veitir fyrirtækjum og opinberum aðilum m.a. ráðgjöf, framkvæmir rannsóknir og greiningar, semur skýrslur og leggur fram tillögur og ráðleggingar.

Niðurstöður og ályktanir eru Intellecon og endurspegla ekki endilega ályktanir eða skoðanir Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu og aðildarfélaga þeirra.

HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Íslensk fjármálafyrirtæki eru mjög lítil í alþjóðlegum samanburði og markaðurinn smár. Möguleikar til **stærðarhagkvæmni** eru því takmarkaðir en fjármálafyrirtæki hafa náð góðum árangri í hagræðingu m.a. með sjálfvirknivæðingu og stafrænum lausnum.

Engu að síður er **fjármálamarkaður virkur**, hreyfanleiki viðskiptavina er mikill miðað við samanburðarlönd og traust til viðskiptabanka og tryggingafélaga mælist vaxandi.

Eignarhlutur almennings í bankakerfinu er stór, með óbeinum hætti í gegnum ríkissjóð og dreift eignarhald lífeyrissjóðanna sem og með beinum hætti.

Boðaðar skattahækkanir á fjármálafyrirtæki myndu bætast við þá **sérstöku skattlagningu** sem þegar er til staðar, **auk annarra byrða** sem eru verulega meiri en gerist og gengur í nágrannalöndum okkar.

Ekki verður annað séð en að aukin skattheimta kunni að lenda á viðskiptavinum og/ eigendum bankanna með einum eða öðrum hætti.

Ætla má að sérstakir skattar og álögur á fjármálafyrirtæki geti kostað almenna lántakendur með 50 milljóna króna húsnæðislán um **304 þús. kr.** á ári, ef þær forsendur eru gefnar, að áhrifin leggist öll á viðskiptavinum bankanna. Hvert og eitt fyrirtæki tekur þó ákvörðun á sínum forsendum óháð öðrum.

Margt er óljóst um boðaða skattlagningu. Ef hún verður af þeirri stærðargráðu sem hefur verið nefnd má gera ráð fyrir að kostnaður við 50 milljóna króna húsnæðislán kunni að aukast um allt að **66 þús. kr.** á ári, ef áhrifin lenda öll á viðskiptavininum. Á grundvelli sömu forsendna má ætla að heildarkostnaður lántakenda vegna sérstakra skatta og álagna geti numið allt að **370 þús. kr.** á ári.

Viðbótarskattlagningin kann jafnframt að hafa meiri áhrif á stöðu **fyrstu kaupenda húsnæðis** og **tekjulægri hópa** en þeirra sem standa betur fjárhagslega.

Við núverandi efnahagsástand og -horfur gengur boðuð viðbótarskattlagning **gegn margvíslegum áformum stjórnvalda** þ.m.t. um að stuðla að lækkun vaxta og vaxa út úr vandanum.

INNGANGUR

Í þessari skýrslu er sjónum beint að hugsanlegum áhrifum boðaðrar, aukinnar skattlagningar á fjármálafyrirtæki á **almenning í landinu**.

Rekstrarumhverfi banka og annarra fjármálastofnana ræður miklu um þau kjör sem viðskiptavinum þeirra standa til boða.

Boðuð skattahækkun leggst ofan á aðrar álögur og kröfur sem lagðar eru á íslensk fjármálafyrirtæki og fjallað var ítarlega um í [skýrslu Intellecton frá nóvember 2024](#).

Skýrslan hefst á umfjöllun um sérkenni íslensks fjármálamarkaðar og samanburði við nágrannalönd okkar. Sérstaklega er litið til stærðar fyrirtækjanna, markaðarins og eignarhalds þeirra.

Því næst er sjónum beint að eðli og áhrifum boðaðrar, aukinnar skattlagningar.

Niðurstöður þeirra útreikninga sem hér birtast ráðast af þeim forsendum sem lagðar eru til grundvallar.

Auknar álögur kunna m.a. að verða bornar af viðskiptavinum með einum eða öðrum hætti, m.a. fyrirtækjum og almenningi, og/eða hluthöfum fjármálafyrirtækjanna. Sú skipting getur orðið misjöfn eftir fjármálafyrirtækjum.

Til að slá mati á fjárhagsleg áhrif aukinnar skattheimtu eru birta dæmi um niðurstöður útreikninga sem sýna áhrifin á dæmigert 50 milljóna króna íbúðarlán, þ.e. ef öll áhrif hennar birtast í hærri vaxtastigi en ella.

Væri miðað við aðrar forsendur um skiptingu áhrifanna milli viðskiptavina og eigenda væru upphæðirnar aðrar. Að gefnu eignarhaldi fjármálafyrirtækjanna myndi engu að síður mikill hluti þeirra vera borinn af stórum hópi almennings.

SÉRKENNI ÍSLENSKS FJÁRMÁLAMARKAÐAR – Lítill markaður og nýir þátttakendur

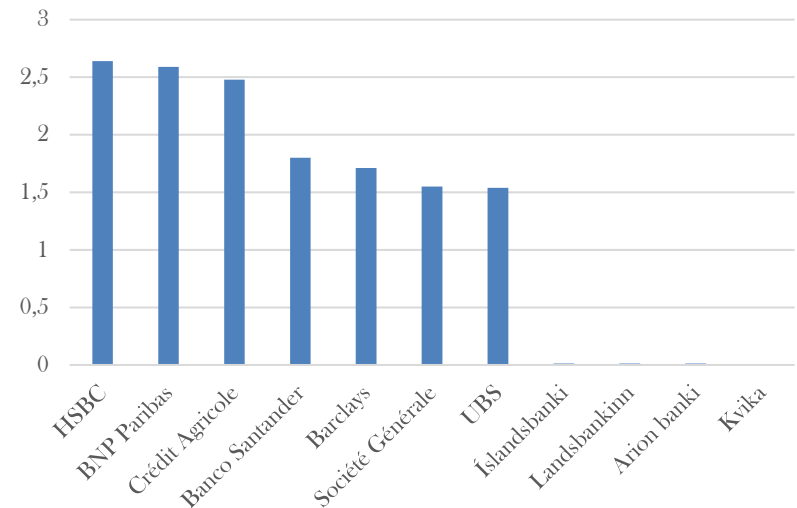
Íslensk fjármálafyrirtæki eru **mjög lítil** í alþjóðlegu samhengi og markaðurinn ógnarsmár.

Möguleikar til að nýta sér **stærðarhagkvæmni** í rekstri eru takmarkaðir á sama tíma og íslensku bankarnir eiga í samkeppni við erlendar fjármálastofnanir um viðskipti við stærstu fyrirtæki landsins.

Engu að síður hafa íslensk fjármálafyrirtæki náð hagræðingu með því að nýta sér ýmsar tæknilausnir og auðvelda viðskiptavinum sínum að stunda ýmiss konar fjármálaviðskipti.

Á síðustu árum hafa **nýir aðilar** haslað sér völl í fjármálageiranum. Nú bjóða fleiri en 20 aðilar húsnæðislán auk þess sem innlendum og erlendum fyrirtækjum sem bjóða upp á greiðslumiðlun hefur fjölgað svo einhver dæmi séu nefnd.

Heildareignir evrópskra banka (þús. ma. EUR)



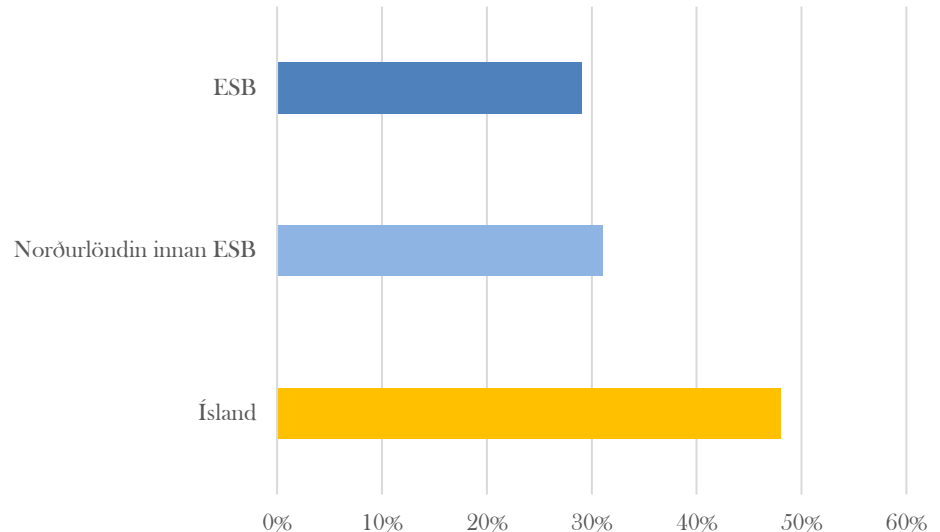
Heimild: EBA og ársreikningar bankanna, eigin útreikningar.

SÉRKENNI ÍSLENSKS FJÁRMÁLAMARKAÐAR – Hreyfanleiki neytenda

Tölur benda til **virkrar samkeppni** á fjármálamarkaði sem lýsir sér m.a. í því að auðvelt er að opna bankareikninga og komast í viðskipti. Algengt er að sami einstaklingur eigi reikninga í fleiri en einum banka.[1]

Hreyfanleiki neytenda mælist meiri hér á landi en annars staðar í Evrópu, eins og sjá má á meðfylgjandi mynd. Samkvæmt könnun frá 2023 hafði tæplega helmingur viðskiptavina skipt um þjónustuveitanda fjármálaþjónustu yfir fimm ára tímabil. Á sama tíma var hlutfallið í Evrópu og Norðurlöndum innan ESB um 30% samkvæmt sambærilegri könnun. Í báðum þessum könnunum var litið til hreyfanleika viðskiptavina yfir 5 ára tímabil. Þá sýna kannanir einnig að vaxandi traust mælist meðal viðskiptavina til viðskiptabanka og tryggingafélaga.[1]

Hreyfanleiki neytenda á fjármálamörkuðum hér á landi og erlendis



Heimild: ESB og könnun Gallup fyrir SFF 2024.

SÉRKENNI REKSTRARUMHVERFISINS – Ríkið stærsti eigandinn

Þrátt fyrir sölu ríkisins á því sem eftir var af eignarhluta þess í Íslandsbanka er **ríkissjóður stærsti einstaki** eigandi banka á Íslandi.

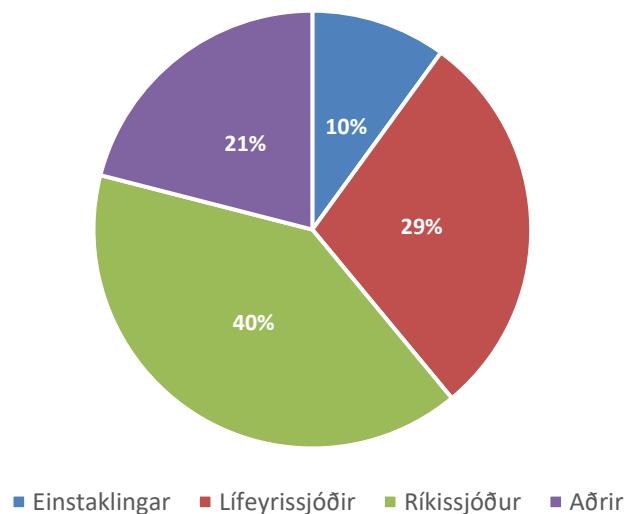
Eignarhlutur ríkisins er um 40% af bankakerfinu en lífeyrissjóðir eiga tæplega 29%. Þetta þýðir að um 69% af íslenska bankakerfinu er óbeint í eigu almennings, annað hvort í gegnum ríkissjóð eða lífeyrissjóði.[2]

Einstaklingar og aðrir aðilar (t.a.m. eignarhaldsfélög og verðbréfasjóðir) eiga um þriðjung eignarhluta í bönkunum.

Erlendir aðilar eiga tæplega 4% af viðskiptabönkunum.

Almenningur, ríkissjóður og lífeyrissjóðir hafa ríka hagsmuni af heilbrigðum rekstri bankanna og að ekki séu lagðar á þá kvaðir sem eru umfram það sem viðgengst annars staðar, hvort sem er innanlands eða í alþjóðlegri samkeppni. Slíkar álögur og kvaðir rýra virði eignarinnar.

Eigendur íslenskra viðskiptabanka



Heimild: Ársreikningar bankanna og eigin útreikningar.

EÐLI OG ÁHRIF FYRIRHUGAÐRAR SKATTLAGNINGAR

Stjórnvöld hafa boðað aukna skattlagningu á innlend fjármálafyrirtæki.[8] Í þeim áætlunum kemur ekki fram upphæð eða fyrirkomulag skattlagningarinnar, hver skattstofninn eigi að vera eða hvort um sé að ræða varanlega eða tímabundna skattheimtu.

Af þeim sökum er erfitt að gefa sér forsendur en úr ranni stjórnvalda hefur verið fullyrt að ríkissjóður hyggist sækja um 6 milljarða króna með ótekjutengdri og mögulega ótímabundinni skattheimtu.[11]

Þótt sú upphæð hafi ekki verið staðfest liggja aðrar tölur ekki fyrir. Við mat á áhrifum viðbótarskattlagningar á fjármálafyrirtæki verður miðað við þá upphæð í skýrslunni.

Ef um er að ræða **ótekjutengda** skatta munu þeir ekki leggjast á arðsemi eða koma til vegna ófyrirséðra búhnykkja (e. windfall tax).

Íslensk fjármálafyrirtæki greiða nú þegar **sérstaka skatta**, þ.m.t. viðbótartekjuskatt, umfram önnur fyrirtæki í landinu. Hér er því um að ræða **viðbót við viðbótarskattlagningu**.

Í þessu samhengi má rifja upp að sýnt hefur verið fram á að íslensk fjármálafyrirtæki hafa fyrir löngu greitt þann beina kostnað sem hlaust af fjármálahruninu 2008 og gott betur.[3] Sá kostnaður var forsenda þess að sértækir skattar voru settir á í upphafi.

Eins og nánar verður fjallað um síðar má ætla að fyrirhuguð skattlagning muni einungis beinast að viðskiptabönkunum en ekki öðrum innlendum eða erlendum aðilum.

Þótt ólík viðbrögð bankanna við hækkuninni muni væntanlega leiða til mismunandi áhrifa á viðskiptavinum, má ætla að áhrif fyrirhugaðrar skattheimtu kunni að birtast í hærra vaxtastigi útlána, lægra vaxtastigi innlána, skertri þjónustu og/eða lægri arðsemi viðskiptabankanna til viðbótar við þjóðhagslegt allratap af skattheimtunni.

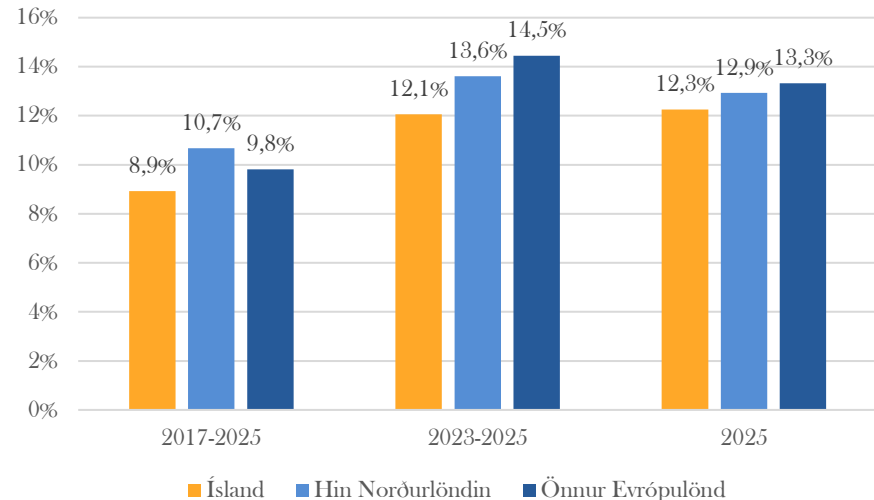
SKÝRIR MIKIL ARÐSEMI AUKNA SKATTHEIMTU?

Ætla mætti að þessi mikla skattheimta ætti sér stoð í meiri arðsemi íslenskra fjármálafyrirtækja en þekkist í þeim löndum sem við berum okkur vanalega saman við.

Arðsemi fjármálafyrirtækja, líkt og annarra fyrirtækja, sveiflast yfir tíma en ítrekaður samanburður á arðsemi sýnir fram á að hún er alla jafna lægri hér á landi en í nágrannalöndum okkar.[4]

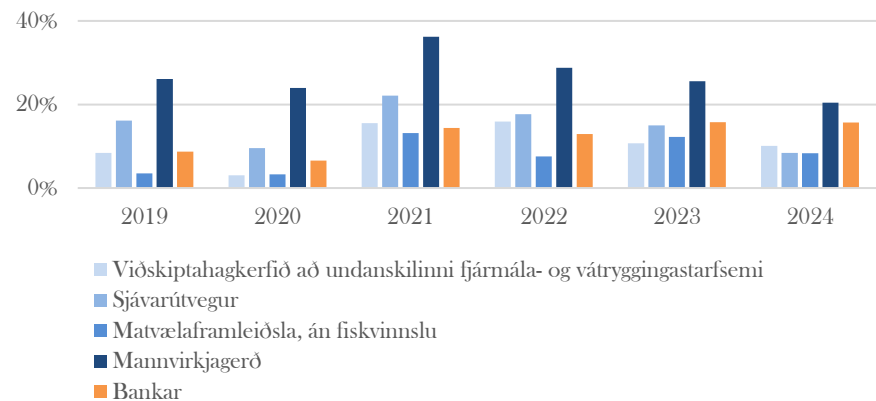
Meðalarðsemi, reiknuð sem hagnaður fyrir skatta af eigin fé hefur oft og tíðum verið **töluvert undir arðsemi** ýmissa annarra atvinnugreina hér á landi, líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd. Ekki verður séð af tölulegum samanburði að réttlæta megji aukna skattheimtu með því að „**ofurhagnaður**“ hafi myndast í fjármálageiranum.

Samanburður á meðalarðsemi eigin fjár



Heimild: Evrópska bankaefirlitsstofnunin (EBA)

Samanburður á arðsemi eigin fjár ólíkra atvinnugreina á Íslandi



Heimild: Hagstofa Íslands.

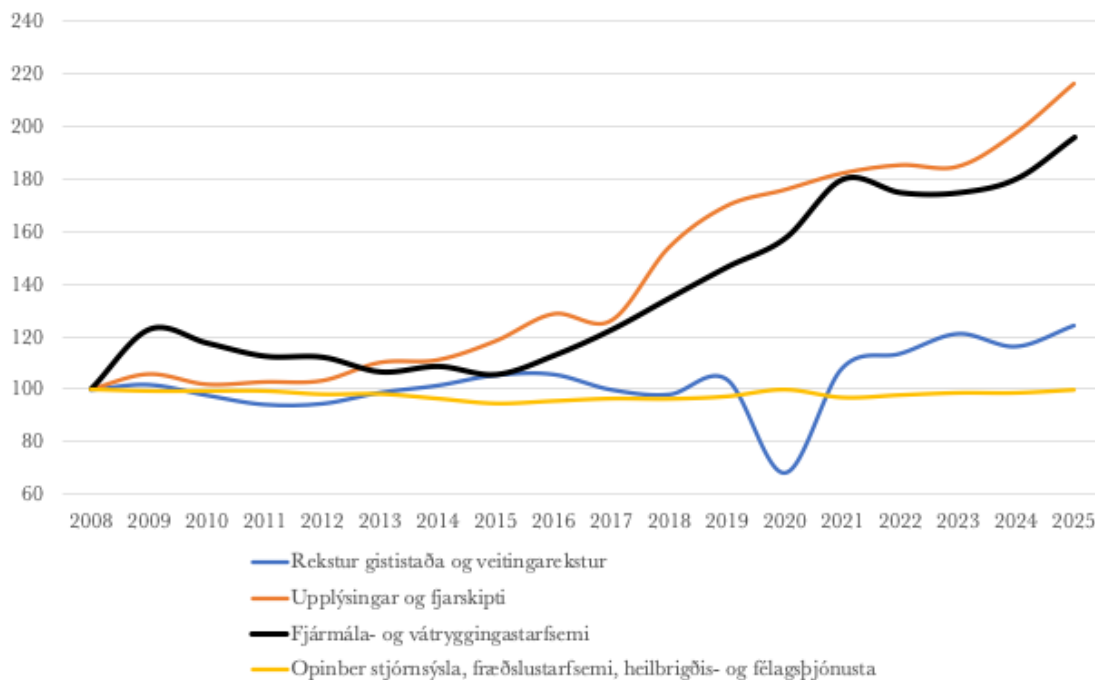
Hafa bankarnir safnað fitu?

Á sama tíma og arðsemin hefur ekki verið umfram það sem gerist og gengur í hagkerfinu hefur rekstur banka breyst mikið á síðustu árum sem leitt hefur til **aukinnar framleiðni**.

Starfsfólki hefur fækkað við aukna tæknivæðingu og framleiðni vinnuafls hefur aukist umfram það sem þekkist í öðrum greinum.

Þannig hefur mikil hagræðing átt sér stað sem hefur skilað sér í aukinni hagkvæmni í rekstri fjármálafyrirtækja.

Framleiðni vinnuafls (vísitala, 2004=100)

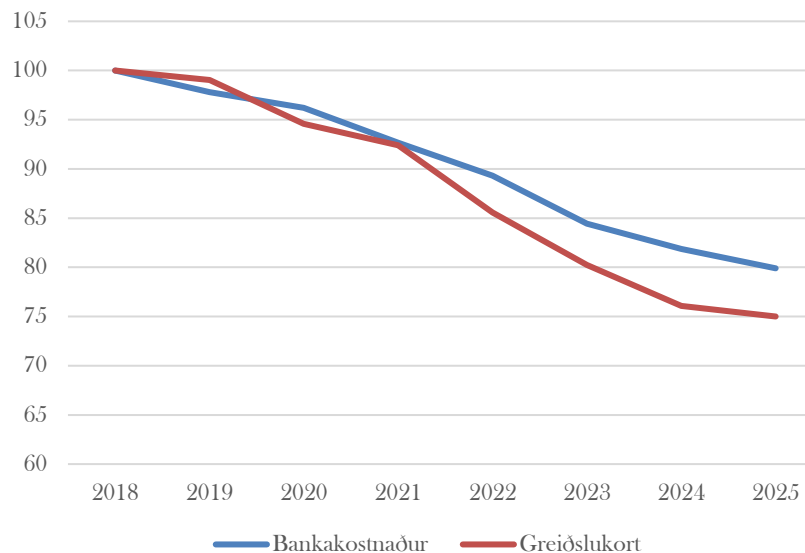


KOSTNAÐUR VIÐ BANKAÞJÓNUSTU HEFUR LÆKKAÐ AÐ RAUNVIRÐI

Þá er áhugavert að skoða þróun kostnaðar við bankaþjónustu í samanburði við almenna þróun verðlags á síðustu árum.

Á síðustu árum hefur kostnaður við bankaþjónustu og þjónustu vegna greiðslukorta lækkað verulega að raunvirði. Þannig hefur raunvirði bankakostnaðar lækkað um fimmtung og kostnaður vegna greiðslukorta um fjórðung frá árinu 2018.

Þróun bankakostnaðar að raunvirði (vísitala, 2018 = 100)



Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

BANKARNIR BÚA NÚ ÞEGAR VIÐ MEIRI SKATTBYRÐI EN GENGUR OG GERIST Á ÍSLANDI

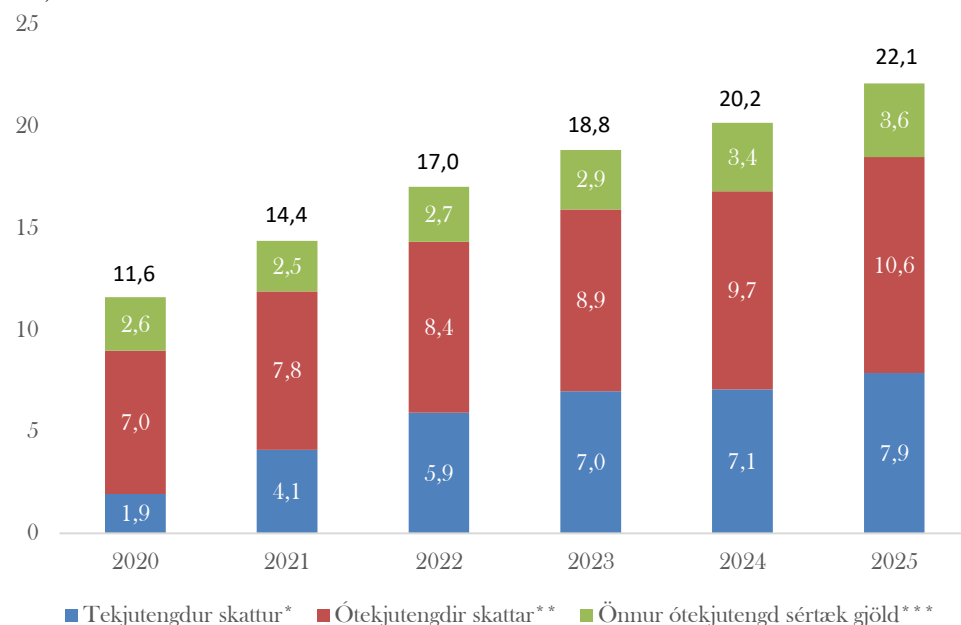
Til viðbótar við almenna skatta sem fjármálafyrirtæki greiða líkt og önnur fyrirtæki bera þau ýmsa aðra skatta og gjöld.

Þannig greiða fjármálafyrirtæki **sérstakan skatt** sem nemur **0,145%** af skattalegu bókfærðu virði skulda, umfram 50 milljarða króna, að skattskuldum frátöldum. Þessi skattur er ófrádráttarbær frá tekjuskatti.

Þá leggst **sérstakur fjársýsluskattur** upp á **6%** á tekjuskattstofn umfram einn milljarð króna og kemur þessi skattur til viðbótar við almennan tekjuskatt fyrirtækja. Þessi skattur er ákveðin útgáfa af svonefndum hvalrekaskatti (e. windfall tax).

Ekki er þó öll sagan sögð því að auki er lagður **5,5% fjársýsluskattur** ofan á allar tegundir skattskyldra launa og þóknana til viðbótar við **6,35% tryggingargjald**.

Sértækar skattgreiðslur viðskiptabankanna fjögurra 2020 - 2025 (ma. kr.).



*Sérstakur fjársýsluskattur, **Sérstakur bankaskattur og fjársýsluskattur,

***Eftirlitsgjald til FME og greiðslur um Umboðsmanns skuldara

Heimild: Ársreikningar viðskiptabankanna fjögurra

BANKARNIR BÚA NÚ ÞEGAR VIÐ MEIRI SKATTBYRÐI EN GENGUR OG GERIST Í LÖNDUNUM Í KRINGUM OKKUR

Sérstakir bankaskattar þekkjast annars staðar í Evrópu en samanburður hefur sýnt fram á margfalda sértæka skattlagningu fjármálafyrirtækja hér á landi miðað við þau lönd sem við berum okkur oft saman við.[4]

Sértækir skattar á íslensku viðskiptabankana eru þrefalt hærri en hjá samanburðarhæfum bönkum í Noregi og Danmörku, samkvæmt nýlegri greiningu Seðlabanka Íslands. Sama greining sýndi að skattgreiðslur íslensku bankanna eru tvö- til fjórfalt hærri en almennt gerist og gengur í Evrópu sé miðað við áhættuvegnar eignir.[5]

Í Svíþjóð er lagður sérstakur bankaskattur á stærstu bankana, en enginn íslensku bankanna myndi greiða slíkan skatt **sökum smæðar**, auk þess sem skatturinn er frádráttarbær frá tekjuskatti.

Þessu til viðbótar eru aðrar íþyngjandi álögur lagðar á fjármálafyrirtæki, s.s. **óvaxtaberandi bindiskylda** og **eiginfjárkröfur** umfram það sem þekkist víðast hvar í löndunum í kringum okkur.

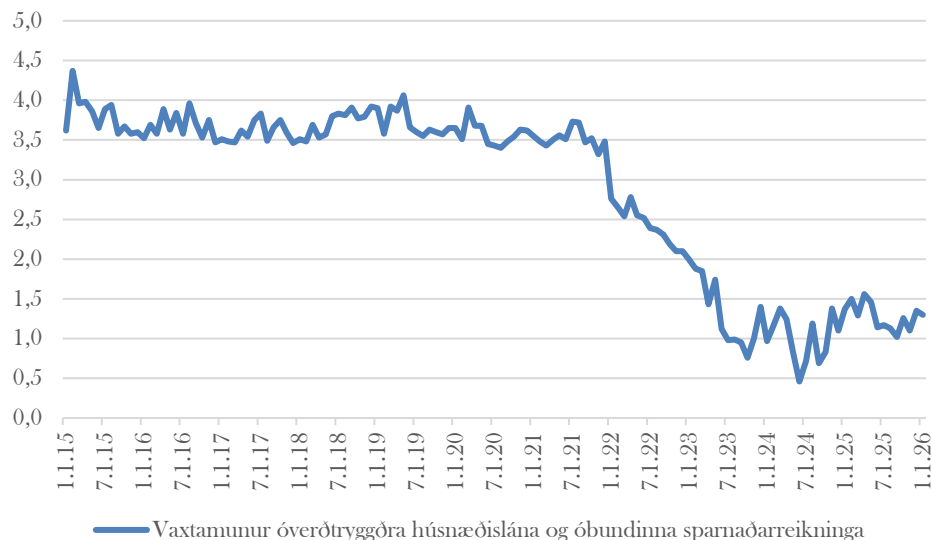
FÓR LÆKKUN BANKASKATTSINS Í AUKINN HAGNAÐ BANKANNA Á SÍNUM TÍMA?

Sérstakur bankaskattur var lækkaður árið 2020 úr 0,376% í 0,145%, reiknaður af skuldum umfram 50 milljarða króna. Þá var **vaxtalaus bindiskylda þrefölduð** árin 2023 og 2024. Hún er **ígildi skattheimtu** þótt markmiðið sé annað.[6]

Samkvæmt útreikningum Seðlabanka Íslands þýddi þessi hækkun vaxtatap fyrir bankana uppá um 5,5 milljarða króna á ári. Þeim kostnaði mættu bankarnir með því að lækka vexti á völdum innlánsreikningum. Þreföldun bindiskyldunnar árin 2023 og 2024 vó því að verulegu leyti upp á móti jákvæðum áhrifum lækkunar skatts á skuldir árið 2020.[5][6]

Líkt og sjá má af myndinni hér til hliðar **lækkaði vaxtamunur** innláns- og útlánsvaxta bankanna í kjölfar lækkunar sérstaka bankaskattsins og því benda tölurnar ekki til þess að bankarnir hafi nýtt lækkunina til að auka vaxtamun.

Við þetta má bæta að samkvæmt tölum Seðlabanka Íslands árið 2023 **lækkaði vaxtaálag** á óverðtryggðum íbúðalánum miðað við innlánsvexti og hafði ekki verið lægra frá því að bankinn fór að safna slíkum gögnum árið 2015.[7]



Heimild: Seðlabanki Íslands.

ÁHRIF AUKINNAR SKATTLAGNINGAR FJÁRMÁLAFYRIRTÆKJA Á FÓLKID Í LANDINU

Líkt og með aðra skatta á fyrirtæki eru skattar á fjármálafyrirtæki á endanum bornir með einum eða öðrum hætti af eigendum þeirra og/eða viðskiptavinum.

Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga það sem áður hefur komið fram um að fjármálafyrirtæki landsins eru að stórum hluta í eigu almennings í gegnum ríkissjóð og lífeyrissjóði.

Því er ekki loku fyrir það skotið að álögur vegna aukinnar skattlagningar fjármálafyrirtækja kunni að lenda að verulegu leyti á **almenningi í landinu** með einum eða öðrum hætti.

Í boðuðum áætlunum stjórnvalda er talað um að afla viðbótarskatttekna frá fyrirtækjum í fjármálageiranum og um leið bent á að þau borgi nú þegar sérstaka skatta á skuldir, laun og hagnað.

Af samhengi opinberrar umfjöllunar má ráða að fyrirhuguð skattahækkun muni beinast að **viðskiptabönkunum** frekar en lífeyrissjóðum eða öðrum fyrirtækjum í fjármálageiranum.

Lífeyrissjóðir búa ekki við sömu kvaðir og viðskiptabankar og um þá gilda sérstök lög. Starfsemi lífeyrissjóða er jafnframt eðlisólík bankastarfsemi og hafa lífeyrissjóðir boðið **betri kjör** á húsnæðislánum en viðskiptabankar. Um leið gera lífeyrissjóðir **meiri kröfur** til lántakenda varðandi veðhlutföll og lífeyrisgreiðslur í viðkomandi sjóð.

Samkvæmt nýlegri greiningu Seðlabankans hafa lántakendur í viðskiptabönkum að jafnaði lægri ráðstöfunartekjur en þeir sem fengið hafa lífeyrissjóðslán. Fyrstu kaupendur fasteigna uppfylla margir ekki skilyrði lífeyrissjóða um veðhlutföll og hafa því oft ekki haft sömu möguleika á lántöku hjá lífeyrissjóðum til fasteignakaupa.[10]

Að því leyti sem skattahækkunin kann að hafa áhrif á útlánsvexti gæti hún lagst, að öðru óbreyttu, með meiri þunga á **tekjulægri lántakendur** og **fyrstu kaupendur** en þá sem hafa meira á milli handanna.

DÆMI UM MÖGULEG ÁHRIF SÉRTÆKRA SKATTA Á 50 MILLJÓNA KRÓNA HÚSNÆÐISLÁN

~304.000 kr.

er sú fjárhæð á ári sem ætla má að íslenskt heimili með 50 milljóna króna húsnæðislán **greiði að jafnaði meira en ella** vegna sérstakrar skattlagningar á fjármálafyrirtæki og annarra íþyngjandi aðgerða stjórnvalda, s.s. óvaxtaberandi bindiskyldu.*

Verði af fyrirhugaðri skattahækkun, að gefnum ofangreindum forsendum, kunna að bætast við allt að

~66.000 kr.

sem hefði í för með sér að **heildarálögur eftir hækkunina** gætu orðið allt að

~370.000 kr.

**Í þessum útreikningum er gert ráð fyrir að öll áhrif aukinnar skattlagningarinnar lendi á viðskiptavinum með lán hjá bönkunum.*

Ekki er víst að áhrifin birtist í formi hærri útlánsvaxta, auk þess sem þau geta verið mismunandi milli ólíkra banka og lánategunda. Enda tekur hver aðili, sem núverandi og fyrirhugaðir skattar ná til, sjálfstæða ákvörðun, út frá sínum forsendum, um hvernig þeir haga rekstri sínum. Þá geta áhrif skattanna einnig birst í lægri arðsemi og/eða rekstrarhagræðingu, svo eitthvað sé nefnt.



INTELLECTON

ÁHRIF AUKINNAR SKATTLAGNINGAR Í NÚVERANDI EFNAHAGSÁSTANDI

Núverandi efnahagsástand einkennist af **meiri verðbólgu** en gert var ráð fyrir í áætlunum stjórnvalda. Peningamálastefnan tekur mið af þessu og meginvextir Seðlabankans hafa verið hækkaðir verulega og enn meiri hækkunir eru boðaðar ef ekki sjást skýr merki um að verðbólga fari hjaðnandi.

Á sama tíma fer **atvinnuleysi** vaxandi og **hagvaxtarhorfur** einkennast af meiri óvissu en oft áður.

Stjórnvöld hafa boðað að þau vilji stuðla að stöðugleika á sama tíma og þau vilja lækka vexti og örva hagvöxt, m.ö.o. **vaxa út úr vandanum**.^[8]

Boðuð hækkun skattlagningar á fjármálafyrirtæki gengur þvert á slík áform.

Stjórnvöld hafa ekki sett fram hvert sé markmið aukinnar skattlagningar á fjármálafyrirtæki, umfram það að afla ríkissjóði meiri tekna.

Sé ætlunin að styðja við peningamálastefnuna með því að stuðla að hærri útlánsvöxtum á fyrirtæki og almenning í landinu og lægri innlánsvöxtum gengur það gegn þeirri efnahagsstefnu sem boðuð hefur verið um að lækka vexti lána og vaxa út úr vandanum.^[8]

Áhrif boððrar viðbótarskattheimtu á fjármálafyrirtæki gætu einnig unnið gegn þeim stefnumiðum sem stjórnvöld settu með atvinnustefnu sinni. Þar er áhersla lögð á að viðhalda kröftugu fjárfestingarstigi og styðja við atvinnugreinar sem búa ekki við vaxtarskorður og eru með háa framleiðni.^[9] Slíkt er tæpast mögulegt nema með öflugu fjármálakerfi sem býr við öruggt og stöðugt rekstrarumhverfi.

ÍSLANDSÁLAGIÐ

Í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið frá árinu 2018 voru nefnd þrjú atriði sem saman mynda það sem kallað hefur verið Íslandsálagið. Þessi atriði eru:

1. Lítil heimamarkaður sem dregur úr möguleikum til stærðarhagkvæmni.
2. Meiri opinberar álögur en í nágrannalöndunum.
3. Hærri eiginfjárkröfur en annars staðar í Evrópu.

Samkvæmt Hvítbókinni eru þetta atriði í ytra umhverfi bankanna sem stuðla að hærri vaxtamun en í nágrannalöndunum. Ætla má að Íslandsálagið nemi um einu prósentustigi, sem þýðir að ef sá kostnaður færist að öllu leyti á lántakendur, myndu þeir greiða að jafnaði um 1% hærri vexti af lánum sínum en ella.[4]

Með aukinni skattlagningu á fjármálafyrirtæki kann Íslandsálagið að aukast enn frekar.

TILVITNANIR

- [1] Gallup (2024) og (2026). Skoðanakannanir unnar fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu.
- [2] Ársreikningar fjármálafyrirtækjanna.
- [3] Ásgeir Jónsson og Hersir Sigurgeirsson (2016). *Kostnaður og endurheimtur ríkissjóðs af falli bankanna*. Auðfræðasetur.
- [4] Intellecton (2024). *Þjóðhagsleg áhrif og rekstrarumhverfi fjármálageirans á Íslandi*. Skýrsla unnin fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu.
- [5] Seðlabanki Íslands (2025). *Fjármálastöðugleiki 2025/1*.
- [6] International Monetary Fund (2024). Bank Profits and Bank Taxes in the EU. *IMF Working Paper/24/143*.
- [7]. Seðlabanki Íslands (2023). *Peningamál 2023/3*.
- [8] Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2024). *Fjármálaáætlun 2025-2029*.
- [9] Stjórnarráð Íslands (2026). *Atvinnustefna Íslands*. Forsætisráðuneytið.
- [10] Seðlabanki Íslands (2026). *Fjármálastöðugleiki 2026/1*.
- [11] <https://krattinn.is/2026/03/27/ellefu-atridi-sem-thu-tharft-ad-vita-um-nyja-fjarmalaaaetlun/>

Þjóðhagsleg áhrif og rekstrarumhverfi fjármálageirans á Íslandi

Skýrsla unnin fyrir Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu

Nóvember 2024

Efnisyfirlit	
Samantekt	4
1. Inngangur	8
2. Hvað eru fjármálamarkaðir?	9
3. Sérkenni rekstrarumhverfis íslenskra fjármálafyrirtækja	10
3.1 Hverjir eiga bankana?	10
3.2 Inngrip opinberra aðila á fjármálamörkuðum	12
3.3 Hvaðan kemur regluverkið?	13
3.4 Mikil inngrip á íbúðalánamarkaði	14
3.5 Aðrir aðilar í samkeppni á fjármálamarkaði	15
4. Rekstur og afkoma bankanna	17
4.1 Vaxtatekjur	17
4.2 Þjónustutekjur	18
4.3 Tekjur af verðbréfavíðskiptum	19
4.4 Aðrar rekstrartekjur	19
4.5 Arðsemi	20
4.6 Samanburður við arðsemi í öðrum greinum	22
4.7 Þróun framleiðni	23
5. Bindiskylda á Íslandi og í öðrum löndum	26
6. Eiginfjárkröfur og eiginfjáráukar	30
6.1 Hvað þýða hærri eiginfjárkröfur fyrir íslenska neytendur?	32
7. Kostnaður vegna eftirlits	36
7.1 Hvað kostar að uppfylla kröfur eftirlitsins?	38
8. Skattaleg áhrif fjármálageirans	39
8.1 Tekjur ríkissjóðs af starfsemi fjármálafyrirtækja	40
8.2 Arðgreiðslur íslenskra banka sem renna til lífeyrissjóða	42
9. Skattar á fjármálafyrirtæki í samanburði við önnur lönd	43
9.1 Hvað þýðir aukin skattheimta fyrir vaxtakjör?	45
10. Samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði og staða neytenda	46
10.1 Staða neytenda á fjármálamarkaði	47
11. Íslandsálagið	50
11.1 Möguleg áhrif Íslandsálagsins á vaxtakjör	52
12. Samantekt helstu niðurstaðna	54
Viðauki: Rekstur og afkoma váttryggingafélaga	56
Skattgreiðslur váttryggingafélaganna	59
Heimildir	60

Myndir

Mynd 1. Eignarhald Landsbankans.....	10
Mynd 2. Eignarhald Íslandsbanka.....	11
Mynd 3. Eignarhald Arion banka.....	11
Mynd 4. Eignarhald Kviku banka.....	12
Mynd 5. Innbyrðis hlutdeild banka og lífeyrissjóða í íbúðalánum 2016–2024 (janúar á hverju ári).....	15
Mynd 6. Hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).	18
Mynd 7. Hlutfall þjónustutekna af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).....	18
Mynd 8. Hlutfall tekna af verðbréfavíðskiptum af eigin fé 2022–2024 (mitt ár). .	19
Mynd 9. Aðrar rekstrartekjur sem hlutfall af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).....	20
Mynd 10. Arðsemi banka sem hlutfall af eigin fé – meðaltal 2018–2023.....	21
Mynd 11. Samband arðsemi eigin fjár (lóðréttur ás, %) og verðmæti eigna (láréttur ás, ma. EUR) í 31 Evrópulandi að meðaltali á árunum 2018–2023.	22
Mynd 12. Samanburður á hlutfalli hagnaðar fyrir skatta af eigin fé ólíkra atvinnugreina 2019–2022 (%).....	23
Mynd 13. Þróun framleiðni vinnuafls í völdum greinum (vísitala, 2004=100). ...	24
Mynd 14. Fjöldi bankaútibúa á 100 þúsund fullorðna, 2004, 2013 og 2022.	25
Mynd 15. Samtals álögð bindiskylda (ma. kr.).	26
Mynd 16. Kostnaður af óvaxtaberandi innstæðum (% af áhættuvegnum eignum 2022).	28
Mynd 17. Áhættuvegnar eignir sem hlutfall af eignum (um mitt ár 2023).....	31
Mynd 18. Vogunarhlutfall banka í EES-löndunum 2024 (%).	32
Mynd 19. Skattar sem hlutfall af áhættuvegnum eignum banka árið 2022.	43
Mynd 20. Tekjuskattur sem hlutfall af hagnaði fyrir skatt í samanburði við banka á evrusvæðinu árið 2023 (%).	44
Mynd 21. Eignir stærstu banka í Evrópu og á Íslandi (milljarðar evra í lok árs 2023).	46
Mynd 22. Vaxtamunur fyrirtækja og heimila 2023 (%) og breyting milli áranna 2022 og 2023 (% stig).....	48
Mynd 23. Skipting 100 þús.kr. greiðslu vaxta af láni (kr.).....	49
Mynd 24. Samband eiginfjárlutfalls (láréttur ás) og vaxtamunar (lóðréttur ás) bankakerfa Evrópulanda. Meðaltal 2018–2023.	51
Mynd 25. Afkoma stærstu tryggingafélaganna á Íslandi 2006–2023 (ma. kr. á verðlagi 2023).	56
Mynd 26. Greiddar tjónabætur stærstu váttryggingafélaganna til viðskiptavina (ma. kr. á verðlagi 2023).	57
Mynd 27. Samsett hlutfall váttrygginga (án líftrygginga) – meðaltal 2017–2022.	58

Samantekt

Hlutverk fjármálafyrirtækja í efnahagslífinu seint ofmetið

Fjármálakerfið er grundvallarstoð í íslensku efnahagslífi. Þjóðhagsleg áhrif fjármálafyrirtækja eru umfangsmeiri en svo að þau einskorðist við rekstur þeirra sjálfra, þar sem þau eru nauðsynlegur hluti af allri efnahagsstarfsemi í landinu. Mikilvægi fjármálakerfis fyrir velferð í landinu verður því seint ofmetið.

Ísland er fámennnt og strjálbýlt og býr fjármálakerfið því ekki við sömu stærðarhagkvæmni og stærri ríki hafa. Því er nauðsynlegt að taka tillit til þess þegar ákvarða á sértækar álögur á fjármálakerfið og miða við að þær séu almennt ekki meiri en gerist og gengur í samanburðarlöndunum.

Mikilvægt er einnig að horft sé á arðsemi kerfisins þegar rætt er um sértækar álögur og sérstaklega tekið tillit til þess hver arðsemin er í samanburði við önnur lönd og hver hún ætti að vera út frá þeirri áhættu sem íslensk fjármálafyrirtæki búa við. Hér má einnig benda á að hærri álögur en í samanburðarlöndunum leiða til verri samkeppnisstöðu innlendra banka gagnvart erlendum bönkum. Það dregur úr hagkvæmni í fjármálakerfinu, sem á endanum kemur niður á viðskiptavinum bankanna og almenningi hér á landi. Undanfarin ár hefur orðið mikil framleiðniaukning í fjármálakerfinu, ekki síst vegna sjálfvirknivæðingar og tækninýjunga, sem hefur aukið þjónustu við almenning og náð niður rekstrarkostnaði. Lækkun á rekstrarkostnaði ætti einnig að skila sér til almennings í bættri þjónustu og betri viðskiptakjörum. Sú framleiðniaukning sem átt hefur sér stað í fjármálakerfinu er mun meiri en í flestum öðrum greinum atvinnulífsins.

Víðtækari og meira íþyngjandi skattheimta en í flestum samanburðarlöndum

Bein þjóðhagsleg áhrif fyrirtækja á fjármálamarkaði eru mikil. Ætla má að samanlagðar skatttekjur af starfsemi þeirra að viðbættum arðgreiðslum séu ekki undir 97,8 milljörðum króna á ársgrundvelli. Þessi skattalegu áhrif eru með því mesta sem þekkist af einni atvinnugrein í hagkerfinu. Þannig má ætla að skatta- og arðgreiðslur á hvern starfsmann bankanna nemi um 34 milljónum króna á ári. Til samanburðar má nefna að sambærileg tala fyrir ferðaþjónustuna er um 5 milljónir króna á ári. Af skattgreiðslum fyrirtækja í fjármálageiranum námu sértækir skattar og gjöld á fjármálafyrirtæki, sem aðrar atvinnugreinar greiða ekki, um 18,8 milljörðum króna á árinu 2023 en stefna í 20,5 milljarða á þessu ári. Lagðir eru þrír sérstakir skattar á fjármálafyrirtæki hér á landi, ofan á skuldir, hagnað og launakostnað. Sérstök skattheimta á fjármálafyrirtæki þekkist víða í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Umfang hennar er hins vegar verulega meira hér á landi en í flestum öðrum samanburðarlöndum okkar. Þannig eru skattar sem hlutfall af áhættuvegnum eignum hér á landi mun hærri en í öðrum löndum Evrópu.

Fyrirvari um tengsl álagna og útlánsvaxta

Í skýrslunni er reynt að leggja mat á þann beina og óbeina kostnað sem felst í hvers kyns opinberum álögum á bankakerfið með það að markmiði að reikna það út í formi tölulegra áhrifa á útlánsvexti banka. Sú forsenda er gefin að áhrif af álögum komi einungis fram í útlánavöxtum. Það er hins vegar ekkert lögmál hversu mikið og þá jafnvel hvort það gerir það en það ætti að vera breytilegt eftir einstökum bönkum. Þannig gætu sumir bankar mögulega brugðist við álögum með öðrum hætti en að hækka eða lækka útlánsvexti.

Þá er líklegt að áhrif af breytingum í álögum og öðrum kröfum leiði einnig til annarra breytinga en þeirra sem birtast í útlánsvöxtum. Þannig má ætla að áhrifin skiptist að einhverju leyti milli viðskiptavina fjármálafyrirtækjanna og eigenda þeirra og áhrifin séu ólík hvort sem um er að ræða innlánsvexti, útlánsvexti eða önnur kjör. Með því að fara þá leið sem hér hefur verið farin er leitast við að einfalda áhrifin fyrir hinn almenna lesanda en um leið verður að hafa í huga þær forsendur sem að baki liggja og að túlkun niðurstaðna ræðst af þeim.

Víða í skýrslunni er vísað í þessa tengingu á milli álagna og útlánsvaxta. Í því sambandi skal ávallt hafa í huga að þessar álögur og viðbrögð bankanna við þeim kunna að vera mismunandi eftir því hvaða banki á í hlut, sem og eftir markaðs- og efnahagsaðstæðum á hverjum tíma og þurfa ekki að koma fram í útlánavöxtum eða með sama hætti fram í útlánavöxtum hjá einstökum bönkum.

Íslandsálagið gæti verið í kringum 1 prósentustig ofan á útlánavexti

Íslensk fjármálafyrirtæki og kannski sérstaklega bankakerfið býr við margs konar álögur sem eru ekki til staðar eða eru ekki jafn íþyngjandi í flestum öðrum fyrirtækjarekstri. Opinberum álögum á banka á Íslandi má skipta í beinar álögur, s.s. sértæka skatta og bindiskyldu, og óbeinar álögur, s.s. háar eiginfjákröfur.

Í Hvítbók um framtíð fjármálakerfisins frá árinu 2018 var talað um svokallað „Íslandsálag“, en með því var átt við allar þær álögur sem lagðar eru á innlend fjármálafyrirtæki í formi sértækra skatta og hærri eiginfjákrafna auk þeirrar staðreyndar að íslensku bankarnir njóta ekki þeirrar stærðarhagkvæmni sem stærri bankar erlendis gera. Til einföldunar er hér stuðst áfram við orðið Íslandsálag og bætt við það áhrifum óvaxtaberandi bindiskyldu. Í þessari skýrslu er lagt mat á þetta Íslandsálag hvað varðar áhrif sértækrar skattlagningar hér á landi, hárra eiginfjákrafna og bindiskyldu á bankana hér á landi. Þetta álag er samanlagt metið svo að útlánsvextir bankanna séu allt að 0,96–1,15 prósentustigum hærri af algengum lánum en gerist og gengur annars staðar á Norðurlöndum. Af 50 milljón króna láni kynni það að samsvara 480-575 þúsund krónum í viðbótarvaxtakostnað á ári. Álagið gæti þó verið mismunandi milli banka, lána og lántakenda. Þá skal ítrekað að bankar gætu farið misjafnar leiðir til þess að bregðast við þessu álagi. Það er mikilvægt að halda því til haga að verulegur hluti af þessu Íslandsálagi kemur til vegna ákvarðana stjórnvalda og má því segja að vandamál hárra útlánavaxta hér á landi sé að hluta til heimatilbúið.

Arðsemi íslensku bankanna undir Evrópumeðaltalinu

Arðsemi eigin fjár íslenskra banka hefur í fjölda ára verið með því lægsta sem þekktist í Evrópu. Gögn Evrópska bankaeftirlitsins (European Banking Authority) á árabílinu 2018–2023 sýna að meðalarðsemi eigin fjár bankakerfisins hér á landi var 7,8% en 9,3% í Evrópu og Ísland því undir Evrópumeðaltalinu¹. Sé horft til raunarðsemi eigin fjár, þ.e. arðsemi eigin fjár að frádreginni innlendri verðbólgu, á sama tímabili var meðaltalið hér á landi það fjórða lægsta af 29 Evrópuþjóðum.

Hér er rétt að hafa í huga að arðsemiskrafa á smærri fjármálamörkuðum eins og þeim íslenska ætti alla jafna að vera hærri en á stærri mörkuðum. Ástæðan er sú að á smærri mörkuðum eru ekki sömu möguleikar til áhættudreifingar og hjá hinum stærri og því ætti meiri áhætta í litlum bankakerfum eins og því íslenska að kalla á hærri ávöxtun. Gögnin styðja þetta og sýna að arðsemi evrópskra bankakerfa er minni eftir því sem þau eru stærri. Arðsemi eigin fjár íslenska bankakerfisins, sem er eitt það minnsta í Evrópu, ætti því samkvæmt þessu að vera yfir Evrópumeðaltalinu en ekki undir því.

Mikil hagræðing hefur átt sér stað í rekstri íslenskra fjármálafyrirtækja á síðustu árum, ekki síst vegna sjálfvirknivæðingar, og eru kostnaðarhlutföll í samræmi við rekstur sambærilegra fyrirtækja í Evrópu. Þessi þróun endurspeglar aukna framleiðni vinnuafls, sem helst í hendur við hraða tækniþróun og aukna sjálfvirkni. Þrátt fyrir þessa miklu hagræðingu er arðsemi fjármálafyrirtækja lægri en í mörgum öðrum atvinnugreinum hér á landi.

Til viðbótar við erfiðari heimatilbúin rekstrarskilyrði, af hendi hins opinbera, en þekkjast í nágrannalöndum okkar kemur smæð íslenska markaðarins í veg fyrir að hægt sé að nýta að fullu hagkvæmni stórrekstrar, en stærðarhagkvæmni er alla jafna mikil í fjármálastarfsemi. Á sama tíma er regluverk í kringum starfsemina það sama og annars staðar á evrópska efnahagssvæðinu, sem þýðir að hlutfallslegur kostnaður við að fylgja því er hærri hér á landi en víðast hvar í nágrannalöndum okkar.

130–160 ársverk í innleiðingu nýrra reglna og skýrsluskil

Vegna sérstöðu fjármálafyrirtækja og þeirra vandkvæða sem gjaldþrot þeirra geta skapað í efnahagslífinu er mikilvægt að hafa gott og öflugt eftirlit með starfsemi þeirra. Fjármálakerfi hér heima og erlendis búa við umfangsmikið og flókið regluverk og má segja að reglurnar hér á landi séu í meginráttum þær sömu og gilda í löndum ESB og EES. Viðbætur og breytingar á regluverkinu eru mjög tíðar. Það þýðir að fjármálafyrirtæki þurfa að fylgjast með og innleiða nýjar reglur þegar þær eru birtar. Ætla má að 80–100 heildarársverk í fjármálageiranum hér á landi fari eingöngu í að innleiða hinar ýmsu reglur og lagabreytingar í reksturinn. Þessu til viðbótar má ætla að á bilinu 50–60 ársverk hjá fjármálafyrirtækjunum fari í skýrsluskil til Fjármálaeftirlitsins. Gróflega áætlað er kostnaður fjármálafyrirtækja vegna eftirlitsins um 2,5–3 milljarðar króna á ári.

¹ Ástæðan fyrir því að 2018 er valið sem upphafsár er að það var fyrsta heila árið þar sem arðsemi íslenska bankakerfisins birtist í gögnum Evrópska bankaeftirlitsins.

Það er þá fyrir utan þann beina kostnað sem fjármálafyrirtæki þurfa að greiða í eftirlitsgjöld til Seðlabankans, en þau voru 2,8 milljarðar króna í fyrra.

Ekki verður deilt um mikilvægi góðs og skilvirks regluverks og eftirlits með fjármálafyrirtækjum en huga má að því hvernig auka megi hagkvæmni og draga úr kostnaði.

Eignarhald bankanna að mestu leyti í eigu almennings

Eitt sérkenni fjármálafyrirtækja á Íslandi, miðað við flestar aðrar greinar, er hve beint eignarhald ríkisins er umfangsmikið. Af þremur stórum viðskiptabönkum er einn nánast að öllu leyti í eigu ríkisins og á það 42,5% hlutafjár í öðrum þeirra. Sé horft út frá efnahag fjögurra stærstu bankanna á íslenskur almenningur með óbeinum hætti samanlagt 73% af hlutafé bankakerfisins í gegnum eignarhald ríkisins og eignarhald lífeyrissjóða. Sé horft á bæði beint og óbeint eignarhald almennings er ljóst að það er enn herra en 73%, enda á fjöldi heimila hlutabréf í bönkunum með beinum hætti eða í gegnum hlutabréfasjóði. Sé haft í huga að afkoma bankanna rennur að langmestu leyti á endanum til almennings hlýtur að vakna sú spurning hvort ekki væri rétt að skoða það að draga úr álögum á bankakerfið með þeim jákvæðu áhrifum sem það gæti haft á vaxtakjör.

1. Inngangur

Fjármálafyrirtæki gegna lykilhlutverki í efnahagslífinu. Með einföldum hætti má segja að þau leiði saman sparifjáreigendur og lántakendur á fjármálamörkuðum.

Á skilvirkum fjármálamörkuðum leiðir starfsemi þeirra til þess að sparifjáreigendur fá vexti af innlánnum sínum og lántakendur aðgang að fjármagni á útlánsvöxtum, sem samræmast þeirri arðsemi og áhættu sem ríkir í efnahagslífinu á hverjum tíma. Fjármálakerfið gerir okkur mögulegt að ávaxta fé en einnig að lána fé þeim sem þess þurfa og færa neyslu og fjárfestingar yfir tíma. Án nútíma fjármálakerfis væri þetta ekki mögulegt.

Auk þessa fer greiðslumiðlun fyrir vörur og þjónustu fram í gegnum fjármálakerfið, en án hennar myndum við stunda viðskipti með vöruskiptum í stað peningagreiðslna.

Fjármálamarkaðir eru grunnstoð efnahagslífsins og skipta miklu máli fyrir samfélagið allt. Mikilvægi þeirra er það mikið að nánast ómögulegt er að slá einhverju máli á það. Þá hefur reynst erfitt að meta framlag fjármálakerfisins til hagvaxtar, svo dæmi sé tekið, sökum þess að það er samgróíð virkni efnahagslífsins sem heildar.

2. Hvað eru fjármálamarkaðir?

Á fjármálamörkuðum fara fram viðskipti með ýmiss konar fjármálagjörninga, samninga og gjaldmiðla auk ávöxtunar og lánaþyrirgreiðslu. Þátttakendur á slíkum mörkuðum eru af ýmsum toga, s.s. bankar, sparisjóðir, fjárfestingarsjóðir og fleiri aðilar.

Samkvæmt lögum eru fjármálafyrirtæki annars vegar lánastofnanir og hins vegar verðbréfafyrirtæki.² Lánastofnanir taka á móti innlánum eða öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá viðskiptavinum sínum og veita lán fyrir eigin reikning. Verðbréfafyrirtæki geta verið af ýmsum toga en meginþáttur í starfseminni er verslun og viðskipti með fjármálagjörninga.³

Í þeirri greiningu sem hér fer á eftir verður sjónum beint að bönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum, en einnig að váttryggingafélögum, á íslenskum fjármálamarkaði. Borin verða saman þjóðhagsleg áhrif þeirra og rýnt í viðskiptaumhverfið hér á landi og annars staðar.

Á Íslandi eru fjórir stórir viðskiptabankar starfandi, þ.e. Landsbankinn, Íslandsbanki, Arion banki og Kvika banki. Landsbankinn, Íslandsbanki og Arion banki teljast kerfislega mikilvægir á innlendum fjármálamarkaði. Þar að auki er fjöldi annarra fjármálafyrirtækja. Hér verða m.a. skoðuð skattaleg áhrif atvinnugreinarinnar allrar og þau borin saman við aðrar atvinnugreinar í landinu.

² Sjá lög 161/2002.

³ Sjá lög 115/2021.

3. Sérkenni rekstrarumhverfis íslenskra fjármálafyrirtækja

Íslenskt fjármálaumhverfi er á margan hátt ólíkt því sem tíðkast víðast hvar í löndunum í kringum okkur.

Stór hluti íslenska fjármálakerfisins er í eigu hins opinbera og almennings og inngríp hins opinbera eru mikil. Inngríp hins opinbera á fjármálamarkaði eru víðtækari hér en víða annars staðar, ekki bara hvað varðar umfang inngrípanna heldur einnig eðli þeirra.

Hér verður fyrst fjallað um eignarhald bankanna en síðan almennt um inngríp opinberra aðila á fjármálamörkuðum og þá sérstaklega um þrjú atriði, þ.e. eiginfjákröfur, kröfur um lánasamninga og samkeppni í útlánastarfsemi.

3.1 Hverjir eiga bankana?

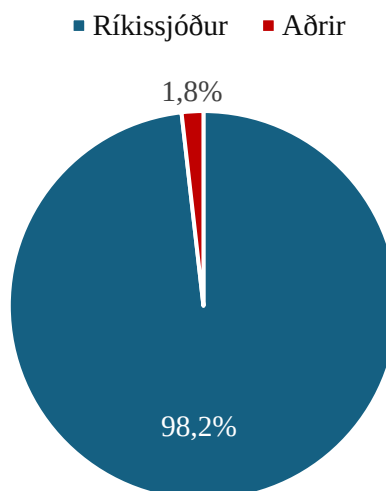
Hér á landi er einn þriggja stóru viðskiptabankanna í eigu hins opinbera og í öðrum er eignarhald ríkisins 42,5%. Áform hafa verið uppi um að selja þann hlut ríkisins en ekki hafa verið birt áform um að selja hlutinn í Landsbankanum.

En það er ekki bara að ríkið sé stór eigandi í þremur stærstu bönkum landsins, heldur eru lífeyrissjóðir einnig umsvifamiklir í eigendahópi allra bankanna.

Eignarhald stóru bankanna fjögurra má sjá á meðfylgjandi myndum.

Eins og fyrr segir er nánast allt eignarhald Landsbankans í eigu ríkisins. Stærstur hluti þess sem er ekki í beinni eign þess er í eigu bankans sjálfs en lítill hluti er í eigu starfsmanna.

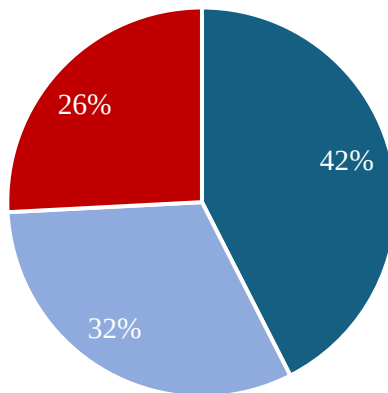
Mynd 1. Eignarhald Landsbankans.



Heimild: Ársreikningur Landsbanka og eigin útreikningar.

Mynd 2. Eignarhald Íslandsbanka.

■ Ríkissjóður ■ Lífeyrissjóðir ■ Aðrir



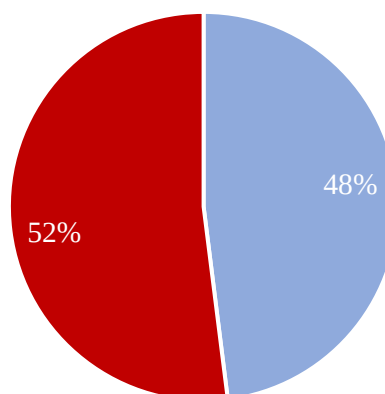
Heimild: Ársreikningur Íslandsbanka og eigin útreikningar.

Ríkið er stærsti eigandi Íslandsbanka (42,5%) en lífeyrissjóðir eiga rúman fjórðung bankans.

Lífeyrissjóðir eiga rúmlega helming eignarhlut í Arion banka og Kvikubanka.

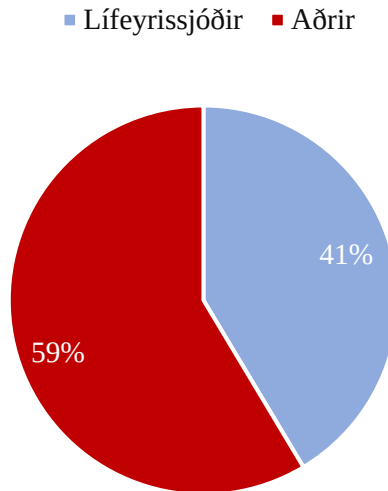
Mynd 3. Eignarhald Arion banka.

■ Lífeyrissjóðir ■ Aðrir



Heimild: Ársreikningur Arion banka og eigin útreikningar.

Mynd 4. Eignarhald Kviku banka.



Heimild: Ársreikningur Kviku banka og eigin útreikningar.

Lífeyrissjóðir eru í eigu sjóðfélaga, sem eru allir þeir sem starfað hafa á íslenskum vinnumarkaði, enda skylduáðild að lífeyrissjóðum hér á landi. Þannig má segja að eignarhald í íslensku bönkunum sé í raun aðallega tvískipt, þ.e. almennt eignarhald gegnum ríkissjóð og hins vegar almennt eignarhald í gegnum lífeyrissjóði. Einungis í Arion banka og Kviku banka eru aðrir en ríkið og lífeyrissjóðir með yfir 40% eignarhald, en þó í báðum tilfellum minna en helmingi eignarhlut. Af þessu má ráða að stærsti hluti íslenska fjármálakerfisins sé annars vegar í beinni opinberri eigu og hins vegar í eigu stórs hluta almennings í gegnum lífeyrissjóðina. Í öllum bönkunum fjórum er því staðan sú að almenningur á meirihluta í gegnum ýmist ríkið eða lífeyrissjóðakerfið.

Sé horft út frá efnahag fjögurra stærstu bankanna á íslenskur almenningur með óbeinum hætti samanlagt 73% af hlutafé bankakerfisins í gegnum eignarhald ríkisins og eignarhald lífeyrissjóða.

3.2 Inngrip opinberra aðila á fjármálamörkuðum

Líkt og víðast hvar annars staðar setja stjórnvöld leikreglur á markaði, t.d. með lögum og reglugerðum. Auk þess eru sérstakir opinberir eftirlitsaðilar með eftirlitsskyldum aðilum á fjármálamarkaði, s.s. fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands og Samkeppniseftirlit.

Inngrip opinberra aðila á fjármálamörkuðum eru með ýmsum hætti. Sú staðreynd að lögeyrir er gefinn út af ríkinu gerir beina aðkomu þess óumflýjanlega. Þá er hlutverk Seðlabanka, sem er í fullri eigu ríkisins, margþætt, s.s. varðandi eftirlit með aðilum á fjármálamarkaði sem og framfylgd peningastefnu. Með nokkurri einföldun má segja að helstu verkefni Seðlabankans séu tvö: annars vegar að stuðla að stöðugleika í verðlagi (svokallað verðbólguþröskulur) og hins vegar að stuðla að fjármálastöðugleika og traustu fjármálakerfi.

Með ákvörðunum og aðgerðum sínum hefur Seðlabankinn bein áhrif á vaxtastig í landinu og framboð peninga sem og fjármálastöðugleika. Helstu stjórnþæki Seðlabankans eru stýrivextir, bindiskylda og inngríp á gjaldeyrismarkaði með kaupum og sölu gjaldeyris. Heimildir bankans til inngrípa á fjármálamarkaði eru þannig umtalsverðar, sérstaklega þegar haft er í huga að bankinn getur til viðbótar við beitingu ofangreindra stýritækja sett ýmiss konar reglur um útlán og eftirlit með fyrirtækjum á fjármálamarkaði.

Þessi hlutverk, annars vegar verðstöðugleiki og hins vegar fjármálastöðugleiki, geta skarast og hafa stjórnþæki bankans oft og tíðum áhrif á bæði þessi markmið á sama tíma og stundum í sitthvora áttina. Hærrí bindiskylda getur t.d. leitt til minni útlána í bankakerfinu, en á sama tíma dregið úr rekstrarlegum árangri fjármálafyrirtækja og þar með úr viðnámsþrótti þeirra til að eiga við áföll í framtíðinni upp á eigin spýtur.

Þessi inngríp byggja á því að markaðsbrestir séu til staðar í fjármálakerfinu. Þeir markaðsbrestir eru að stórum hluta til komnir vegna einokunarstöðu hins opinbera í útgáfu peninga og þess tryggingakerfis innstæðna sem komið hefur verið á fót. Þessir markaðsbrestir lýsa sér í því að aðilar á markaði hafa hvata til að taka meiri áhættu en ella.

Á síðustu áratugum hefur átt sér stað þróun í átt til aukinnar beinnar þátttöku hins opinbera á fjármálamörkuðum víða í vestrænum löndum. Ástæður þessa eru margar og má þar nefna áhrif af alþjóðlegu fjármálakreppunni sem reið yfir í lok fyrsta áratugar aldarinnar.⁴

3.3 Hvaðan kemur regluverkið?

Alþingi setur lög þau er gilda á fjármálamarkaði og stjórnvöld setja reglugerðir í samræmi við þau. Frá því að Ísland gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu hefur sífellt meira að því laga- og regluverki sem hér gildir byggst á tilskipunum og reglugerðum Evrópusambandsins.

Samræmt regluverk á Evrópska efnahagssvæðinu hefur ýmsa kosti en hjá því verður ekki litið að það er umfangsmikið og bent hefur verið á að það er bæði kostnaðar- og tímafrekt að innleiða það í íslensk lög. Þar verður m.a. að nýta þann sveigjanleika sem býðst og setja sérreglur þar sem við á til að koma til móts við innlendar aðstæður.⁵ Evrópska regluverkið tekur mið af aðstæðum á markaði sem eru á margan hátt ólíkar því sem hér þekkist, s.s. er varðar stærð fyrirtækja á markaði sem og dýpt fjármálamarkaða.

Eftirlitsaðilar setja ýmiss konar reglur og leiðbeinandi tilmæli, oftast byggt á leiðbeinandi tilmælum evrópsku eftirlitsstofnananna á fjármálamarkaði.⁶

⁴ Sjá t.d. umfjöllun EBRD (2021).

⁵ Sjá t.d. Stjórnarráðið (2018), bls. 91 o.á.

⁶ Má þar nefna Evrópska bankaeftirlitið (EBA) og Evrópska trygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitið (EIOPA).

3.4 Mikil inngríp á íbúðalánamarkaði

Hið opinbera er með ýmis önnur inngríp á fjármálamarkaði og er nánast ómögulegt að fjalla um þau öll.

Einn er þó sá hluti fjármálamarkaðarinnar þar sem íhlutun opinberra aðila á sér bæði langa sögu og mikilvæg inngríp, en það er á íbúðalánamarkaði. Hér á landi, líkt og víðast hvar annars staðar, hefur hið opinbera ýmiss konar aðkomu að húsnæðismálum. Ríkið rak um langt skeið sérstaka lánastofnun sem var fyrirferðarmikil varðandi fjármögnun fasteigna. Með breytingum á fjármálaumhverfinu dró smám saman úr beinum lánveitingum opinberra aðila til einkaaðila á fasteignamarkaði og bankar og önnur fjármálafyrirtæki komu í staðinn sem helstu lánveitendur.

Eftir sem áður eru áhrif hins opinbera á þessum markaði enn mikil. Um leið og Seðlabanki Íslands ákvarðar grunnvexti, bindiskyldu og eiginfjárkröfur bankanna hefur hann sett reglur um takmarkanir á fasteignalánnum og byggja þær á sérstökum lögum um fasteignalán til neytenda.⁷ Þessar takmarkanir eru hluti af þjóðhagsvarúðartækjum bankans og er þeim ætlað að „varðveita fjármálastöðugleika, treysta viðnámsþrótt lánveitenda og neytenda gagnvart ójafnvægi á fasteignamarkaði og draga úr kerfisáhættu til lengri tíma lítið“.⁸

Á sama tíma og reglunum er ætlað að ná ofangreindum markmiðum er í þeim sérstök heimild til að taka tillit til fyrstu kaupenda fasteigna, sem er sérstakt stjórn málalegt markmið. Nú um stundir eru takmarkanirnar tvíþættar, þ.e. annars vegar lögbundið hámark veðsetningarhlutfalls og hins vegar hámark greiðslubyrðar sem hlutfall af tekjum kaupenda. Almenn hámark veðsetningarhlutfalls er 80% af markaðsvirði fasteignar en 85% ef um fyrstu kaupendur er að ræða. Almenn hámark greiðslubyrði sem hlutfall af ráðstöfunartekjum er 35% en 40% ef um fyrstu kaupendur er að ræða.

Sú staðreynd að veðsetningarhlutfallið og greiðslubyrðin er hærri fyrir fyrstu kaupendur en aðra kaupendur endurspeglar að hér er um íþyngjandi kvaðir að ræða fyrir kaupendur almennt. Þessar kvaðir eru lagðar á í ljósi þjóðhagsvarúðar, sem þýðir að Seðlabanki Íslands telur að markaðurinn vanmeti þjóðhagslega áhættu af fasteignalánnum bæði almennt og kerfisbundið eins og áður hefur verið nefnt.

Þessu til viðbótar býður hið opinbera fyrstu kaupendum sem uppfylla ákveðin skilyrði svokölluð hlutdeildarlán.⁹ Ekki eru greiddir vextir eða afborganir af slíkum lánum, heldur er lánið greitt til baka eftir 10–25 ár þegar íbúðin er seld. Takmarkað fé er til ráðstöfunar á hverjum tíma og lokað er fyrir umsóknir þegar lánsfjárheimildir renna út. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sér um umsóknir og úthlutun hlutdeildarlána.

⁷ <https://www.sedlabanki.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2022/06/15/Reglur-um-hamark-vedsetningarhlutfalls-og-greidslubyrdar-fasteignalana/>

⁸ <https://www.sedlabanki.is/fjarmalastodugleiki/thjodhagsvarud/takmarkanir-a-fasteignalanim/>

⁹ Um hlutdeildarlán gildir sérstök Reglugerð um hlutdeildarlán nr. 1084/2020.

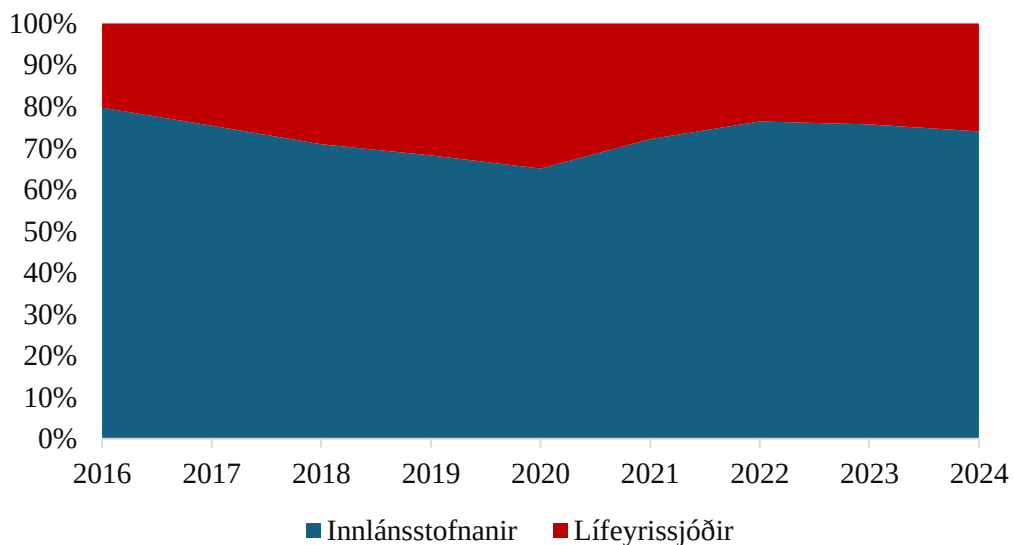
Þessu til viðbótar má nefna ýmiss konar kröfur sem settar eru varðandi veitingu húsnæðislána, s.s. varðandi greiðslu- og lánshæfismat auk takmarkana á uppgreiðslugjöldum. Slíkar kröfur hafa að öðru óbreyttu þau áhrif að draga úr aðgengi fólks að húsnæðislánum og hafa áhrif á þau kjör sem því bjóðast.

3.5 Aðrir aðilar í samkeppni á fjármálamarkaði

Bankar og önnur fjármálafyrirtæki eru langt frá því einu aðilarnir sem starfa á fjármálamarkaði og þá sérstaklega þegar litið er til vörslu fjármuna einstaklinga og fjármögnunar íbúðarkaupa. Hér á landi er við lýði vel fjármagnað söfnunarsjóðskerfi lífeyrisréttinda. Skyldugreiðslur í lífeyrissjóði sem og viðbótargreiðslur eru meiri en nemur útgreiðslum sjóðanna. Lögum samkvæmt er lífeyrissjóðum skylt að ávaxta fé sjóðsfélaga og gilda sérstakar reglur þar um.¹⁰

Auk þess að vera stórir hluthafar í fjármálafyrirtækjum hér á landi, eins og áður hefur verið reifað, eru lífeyrissjóðir fyrirferðarmiklir á íbúðalánamarkaði. Á meðfylgjandi mynd má sjá skiptingu íbúðalána eftir milli banka og lífeyrissjóða undanfarin ár en auk þess hefur hið opinbera verið lánveitandi til húsnæðislána í gegnum til að mynda ÍL-sjóð og hlutdeildarlán.

Mynd 5. Innbyrðis hlutdeild banka og lífeyrissjóða í íbúðalánum 2016–2024.



Heimild: Seðlabanki Íslands

Eins og ráða má af myndinni hefur hlutfall lífeyrissjóða á þessum markaði legið á bilinu 20–30% og fer það eftir markaðsaðstæðum hverju sinni. Áhrif lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaðinn eru þó til viðbótar einnig óbein; þeir kaupa stóran hluta af sértryggðum skuldabréfum bankanna, en sú skuldabréfaútgáfa er notuð til þess að fjármagna fasteignauflánastarfsemi bankanna.

Víða erlendis er hægt að taka út lífeyrissparnað til íbúðarkaupa en sjaldgæft er að lífeyrissjóðir láni beint til eigenda lífeyrisréttinda líkt og gildir hér á landi. Því má

¹⁰ Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða 129/1997.

ætla að bein áhrif lífeyrissjóða á íbúðalánamarkaði séu umtalsvert meiri en gerist og gengur annars staðar að jafnaði.

Bent hefur verið á, þ.m.t. af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, að huga þurfi að fyrirkomulagi á fjármálamarkaði og þá sérstaklega hvað varðar áhættustýringu lífeyrissjóðanna.¹¹ Bankar og lífeyrissjóðir eru ólíkt fjármagnaðir og taka verður tillit til þess við mögulega samræmingu varðandi regluverk á þessum markaði.

¹¹ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2024).

4. Rekstur og afkoma bankanna

Bankar hér á landi, sem annars staðar, hafa tekjur af ólíkum þáttum í starfsemi sinni. Almennu má skipta uppruna teknanna í fjóra þætti, þ.e. vaxtatekjur, þjónustutekjur, tekjur af verðbréfavíðskiptum (e. trading income) og aðrar tekjur.

Vaxtatekjur eru þær tekjur sem bankar afla með útlánastarfsemi og er þetta langstærsti tekjuliður íslensku bankanna eins og sambærilegra banka í öðrum löndum. Af þeim dragast vaxtagjöld sem bankinn þarf að standa skil á gagnvart eigin skuldunautum, eins og þeim aðilum sem eru með innlán. Mismunurinn á þessu tvennu eru hreinar vaxtatekjur, en þær mynda grundvöll fyrir rekstri hefðbundinnar bankastarfsemi. Almennu þarf að gilda að útlánsvextir séu hærri en innlánsvextir svo að bankastarfsemi geti yfirhófuð borið sig.

Þá innheimta bankar ýmiss konar gjöld fyrir sérstaka þjónustustarfsemi og eru þær gjaldskrár birtar opinberlega.

Bankar standa í ýmiss konar verðbréfavíðskiptum sem skila þeim tekjum og svo eru ótaldir aðrir tekjustofnar, s.s. vegna eignarhluta í öðrum félögum, svo eitthvað sé nefnt.

Það er áhugavert að bera þessa tekjustrauma íslensku bankanna saman við banka annars staðar á Norðurlöndum og í Evrópu. Slíkan samanburður er eðlilegast að gera í hlutföllum og er hér farin sú leið að skoða þá sem hlutföll af eigin fé félaganna, enda þarf þessi tekjustraumur að standa undir eðlilegri ávöxtunarkröfu af eigin fé.

4.1 Vaxtatekjur

Af og til kemur upp umræða um vaxtatekjur íslenskra banka og vaxtamun.¹² Eins og nefnt er hér að framan eru hreinar vaxtatekjur af inn- og útlánum megintekjustofn víðskiptabanka.

Þegar talað er um vaxtamun er jafnan verið að tala um vaxtamun heildareigna, en þar er átt við hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af eignum.

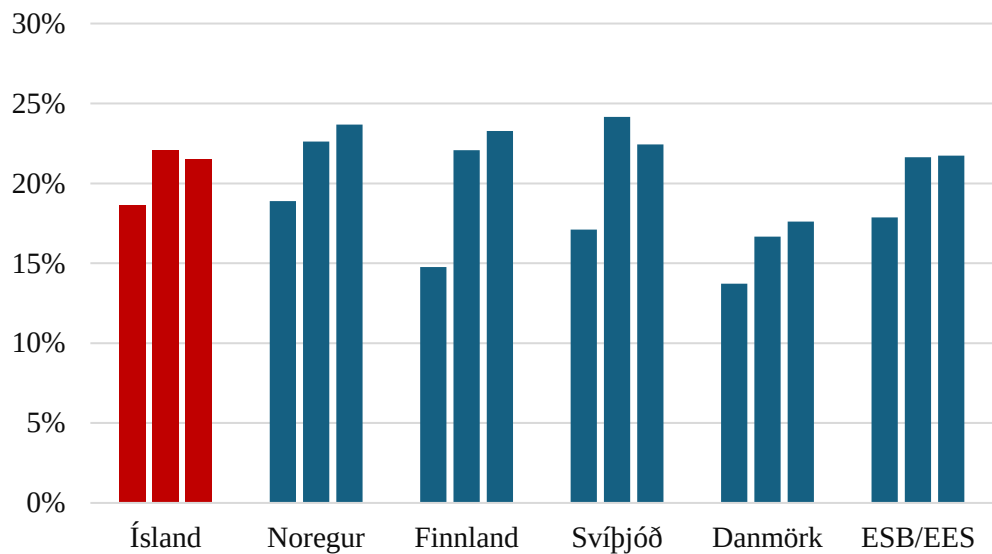
Sé einungis skoðaður einfaldur vaxtamunur, þ.e. mismunur á inn- og útlánsvöxtum, og hann borinn saman við hin Norðurlöndin sést að hann hefur verið minni hér á landi þótt vaxtamunur heildareigna sé nokkuð meiri.¹³ Hér þarf að taka tillit til þess að miklu skiptir hvaða tímabil eru tekin til skoðunar.

Hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af eigin fé eru ívið lægri hér á landi en víðast hvar annars staðar á Norðurlöndum nú um stundir utan Danmerkur þar sem hlutfallið er enn lægra en hér, en eins og sjá má af myndinni. Þetta hlutfall er mjög breytilegt milli tímabila.

¹² Sjá t.d. <https://heimildin.is/grein/18568/>

¹³ Menningar- og víðskiptaráðuneytið (2023).

Mynd 6. Hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).

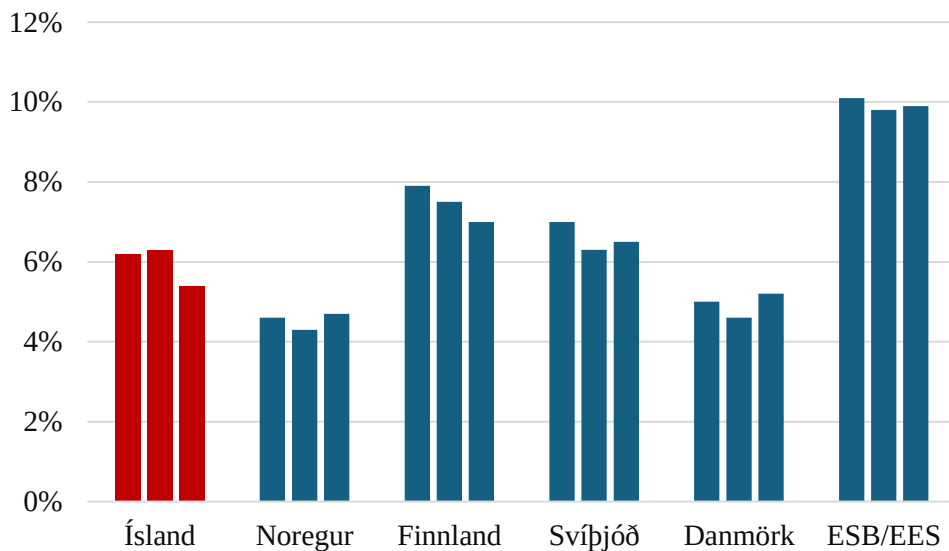


Heimild: European Banking Authority.

4.2 Þjónustutekjur

Ef litið er til hlutfalls þjónustutekna af eigin fé eru íslensku bankarnir alla jafna fyrir miðju meðal Norðurlandanna, sem öll eru hlutfallslega töluvert lægri en tíðkast almennt innan ESB.

Mynd 7. Hlutfall þjónustutekna af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).



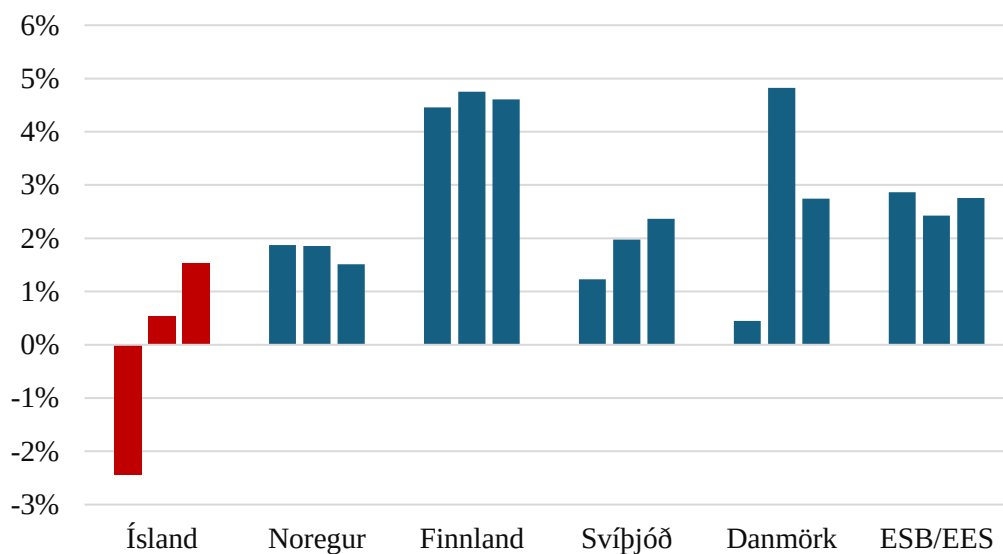
Heimild: European Banking Authority.

Nokkrar sveiflur eru í þessu hlutfalli yfir tíma en það er áhugavert hve mikið þetta hlutfall hefur lækkað hér á landi á síðasta ári miðað við flest önnur lönd í þessum samanburði.

4.3 Tekjur af verðbréfavíðskiptum

Ef litið er á tekjur af ýmiss konar verðbréfavíðskiptum hefur hlutfall þeirra af heildarrekstrartekjum alla jafna verið miklu lægra hér á landi en á flestum hinum Norðurlöndunum og öðrum Evrópulöndum.

Mynd 8 Hlutfall tekna af verðbréfavíðskiptum af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).



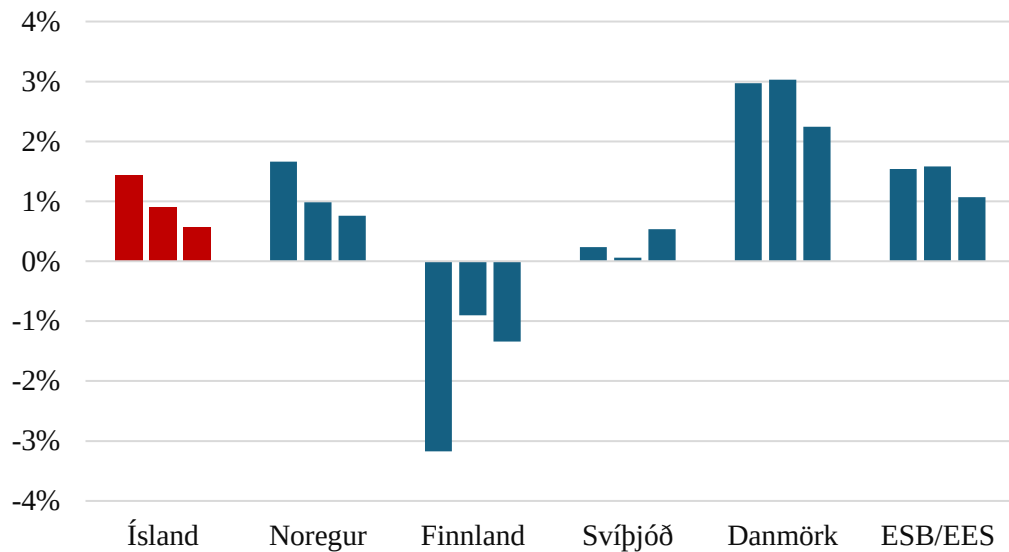
Heimild: European Banking Authority.

Hér verður að hafa í huga að þessar tekjur sveiflast töluvert yfir tíma og ráðast meðal annars af almennu efnahagsástandi á hverjum tíma.

4.4 Aðrar rekstrartekjur

Aðrar rekstrartekjur sveiflast mjög mikið milli tímabila, eins og sjá má á meðfylgjandi mynd.

Mynd 9. Aðrar rekstrartekjur sem hlutfall af eigin fé 2022–2024 (mitt ár).



Heimild: European Banking Authority.

Það vekur sérstaka athygli í þessum samanburði hve þjónustutekjur eru hátt hlutfall af eigin fé danskra banka. Það má hugsanlega setja í samhengi við lágt hlutfall vaxtatekna af eigin fé banka þar í landi og undirstrikar að rekstrarhlutföll eru breytileg milli landa.

4.5 Arðsemi

Ítarlega hefur verið fjallað um arðsemi íslenskra viðskiptabanka á síðustu árum og misserum.¹⁴ Í nýlegri skýrslu er komist að þeirri niðurstöðu að arðsemi eigin fjár sé meiri hjá íslenskum bönkum en sambærilegum bönkum annars staðar á Norðurlöndum hvort sem litið sé til arðsemi eigin fjár eða arðsemi heildareigna.¹⁵

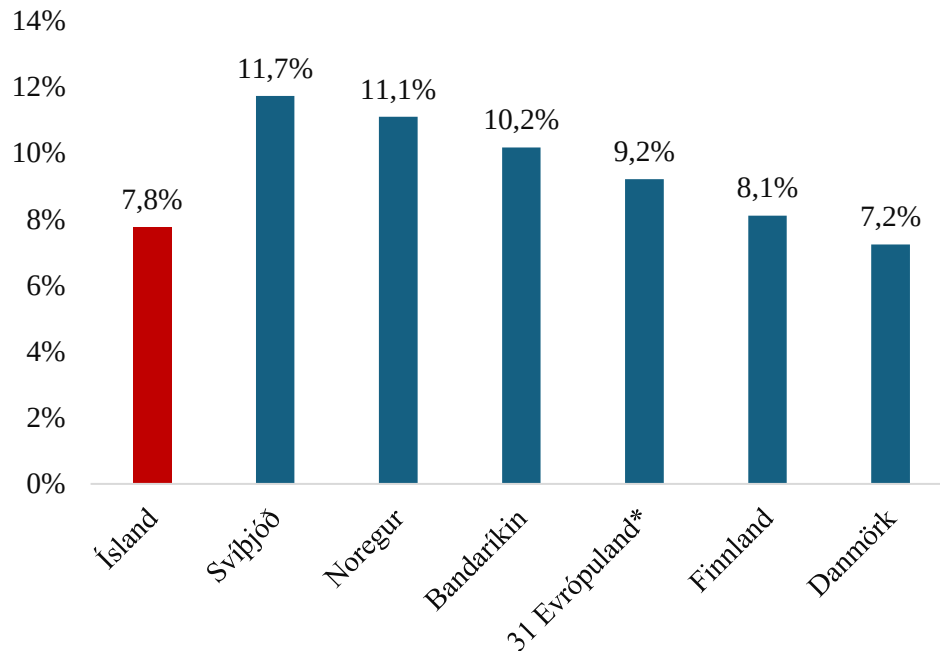
Hér skiptir miklu máli til hvaða tímabils er litið. Nýjustu tölur bankaeftirlits Evrópu (EBA) sem birtar eru til að hægt sé að bera saman þróun og stöðu í bankakerfum ólíkra landa sýna glögggt að ekki er hægt að draga þá ályktun að arðsemi íslensku bankanna sé alla jafna hærri en annars staðar. Arðsemi banka á Íslandi, sem hlutfall af eigin fé, hefur alla jafna verið með því lægsta sem þekkist í Evrópu frá því að farið var að safna sambærilegum gögnum¹⁶.

¹⁴ Menningar- og viðskiptaráðuneytið (2023).

¹⁵ Sama rit, bls. 12 o.á.

¹⁶ Í skýrslunni er oft stuðst við samanburð Íslands við önnur Evrópulönd á árabílinu 2018-2023. Ástæðan fyrir því að 2018 er notað sem upphafsár er að það var fyrsta heila árið þar sem tölur um íslenska bankakerfið birtust með samanberanlegum hætti í gagnagrunni Evrópska bankaeftirlitsins.

Mynd 10. Arðsemi bankakerfa sem hlutfall af eigin fé – meðaltal 2018–2023.



*Meðaltal á öllum löndum í samantekt Evrópska bankaeftirlitsins.

Heimild: European Banking Authority og Federal Reserve New York.

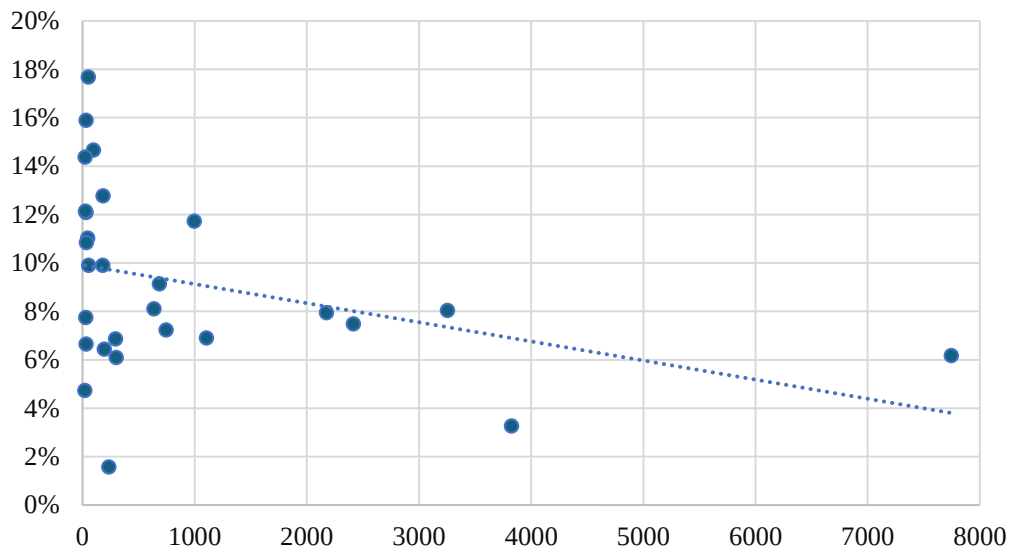
Miklu skiptir til hvaða tímabils er litið í þessum samanburði, þar sem arðsemi bankanna, mæld á þennan mælikvarða, sveiflast mikið milli ára.

Á sama tíma hefur bæði grunnvaxtastig og verðbólga að jafnaði verið hærri hér en annars staðar á Norðurlöndum. Því er munurinn á raunarðsemi eigin fjár milli Íslands og hinna Norðurlandanna meiri en sem þessu nemur. Þannig sýna tölurnar að raunarðsemi eigin fjár, þ.e. arðsemi eigin fjár að frádreginni innlendra verðbólgu, á sama tímabili var að meðaltali hér á landi sú fjórða lægsta af Evrópuþjóðum í gagnagrunni EBA.

Af þessum samanburði má ráða að arðsemi íslenskra banka hefur alla jafna verið í lægri kantinum miðað við banka á Norðurlöndum. Hvað túlkun niðurstaðna í þessum samanburði áhrærir verður að hafa í huga að eiginfjárkröfur til íslenskra banka eru háar í alþjóðlegum samanburði eins og síðar verður reifað.

Þá má færa fyrir því rök að arðsemi banka sem starfa á smærri fjármálamörkuðum ætti alla jafna að vera meiri en þeirra sem búa við stærri markað. Ástæðan er sú að á smærri mörkuðum eru ekki sömu möguleikar til áhættudreifingar og hjá hinum stærri. Samanburður á arðsemi banka í ólíkum löndum styður að slíkt neikvætt samband milli stærðar fjármálakerfis og arðsemi sé til staðar. Á meðfylgjandi mynd má sjá samband arðsemi og verðmæti eigna banka í 31 Evrópulandi árið 2022. Á henni sést að nokkur bankakerfi, verandi mjög stór, skera sig verulega frá hópnum og gætu þau því haft afgerandi áhrif á hallann á línunni. Sé stærstu bankakerfunum sleppt er engu að síður áfram neikvætt samband á milli stærðar efnahagsreiknings og arðsemi eigin fjár.

Mynd 11. Samband arðsemi eigin fjár (lóðréttur ás, %) og verðmæti eigna (láréttur ás, ma. EUR) í 31 Evrópulandi að meðaltali á árunum 2018-2023.



Heimild: European Banking Authority og eigin útreikningar.

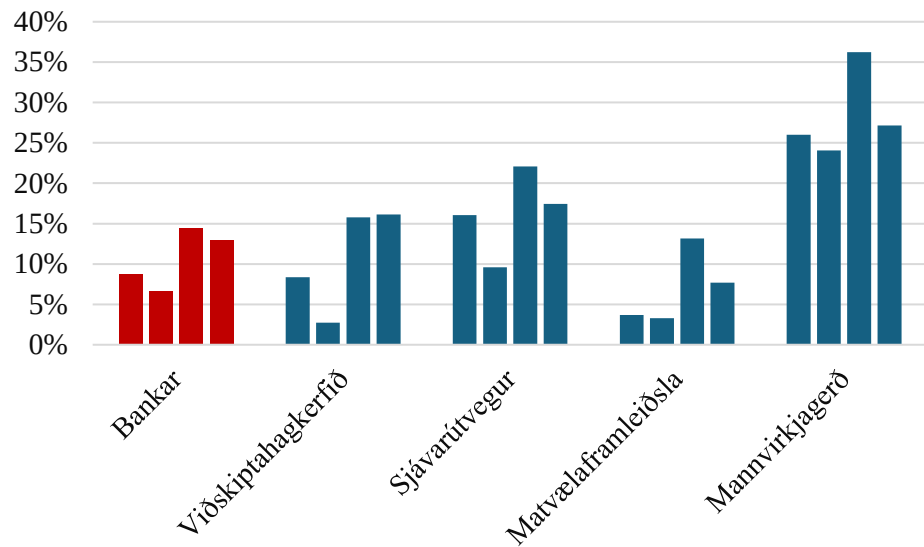
Af þessari greiningu má ráða að bankar á stærri mörkuðum geti almennt búið við lægri arðsemi en þeir sem starfa á smærri mörkuðum. Ástæðan er trúlega að hluta til sú að á stærri mörkuðum er áhættan í rekstrinum minni vegna meiri áhættudreifingar en hægt er að koma við á smærri mörkuðum.

4.6 Samanburður við arðsemi í öðrum greinum

Það er áhugavert að bera arðsemi í fjármálastarfsemi saman við aðrar greinar í hagkerfinu.

Á meðfylgjandi mynd má sjá hvert hlutfall hagnaðar fyrir skatta af eigin fé hefur verið í ólíkum atvinnuvegum á síðustu árum. Byggt er á tölum Hagstofu Íslands fyrir aðrar atvinnugreinar, en á tölum úr ársreikningum stóru viðskiptabankanna þriggja fyrir bankana.

Mynd 12. Samanburður á hlutfalli hagnaðar fyrir skatta af eigin fé ólíkra atvinnugreina 2019–2022 (%).



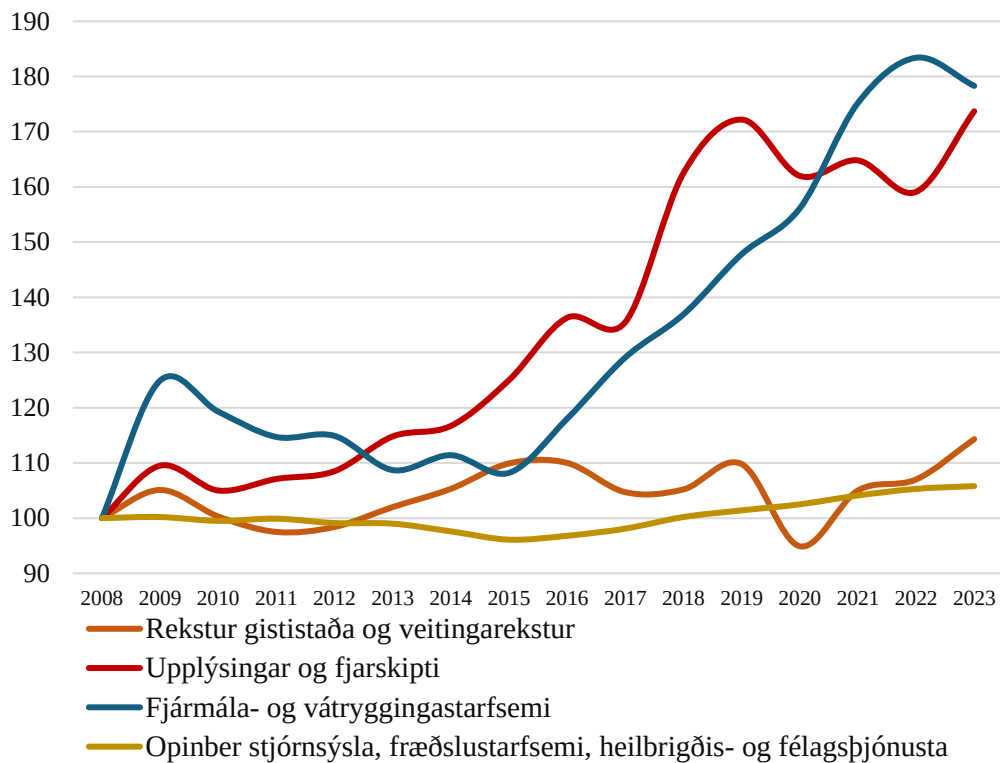
Heimild: Hagstofa Íslands og eigin útreikningar.

Þessi samanburður leiðir í ljós að þetta hlutfall, sem er ákveðinn mælikvarði á arðsemi, er alla jafna lægra hjá stóru viðskiptaböndunum þremur en í ýmsum öðrum greinum, s.s. mannvirkjagerð og sjávarútvegi. Arðsemin er nokkurn veginn á móta og í öðrum hlutum viðskiptahagkerfisins (þ.e. öll fyrirtæki að undanskilinni fjármála- og váttryggingastarfsemi). Í þessum samanburði er arðsemin einungis lægri í matvælaframleiðslu, þar sem fiskvinnsla er ekki tekin með. Þá má hafa í huga í þessum samanburði að bankar greiða herra hlutfall hagnaðar í tekjuskatt en almennt tíðkast í fyrirtækjarekstri hér á landi.

4.7 Þróun framleiðni

Á síðustu árum hefur átt sér stað gríðarleg framleiðniaukning vinnuafls í fjármála- og váttryggingastarfsemi á Íslandi. Aukin framleiðni þýðir að færri hendur þarf en áður til að skapa sömu verðmæti og áður. Þessi þróun sést glögg á meðfylgjandi mynd, sem sýnir þróun í framleiðni vinnuafls nokkurra atvinnugreina.

Mynd 13. Þróun framleiðni vinnuafli í völdum greinum (vísitala, 2004=100).



Heimild: Hagstofa Íslands.

Framleiðnivöxtur er undirstaða aukinnar efnahagslegrar velferðar hér á landi sem annars staðar.¹⁷ Í nýlegri skýrslu um framtíðarhorfur varðandi framleiðni í Evrópusambandinu er bent á að eina helstu ástæðu minni fjárfestinga í Evrópu en í Bandaríkjunum sé að finna í minni framleiðni fjármálageirans.¹⁸ Minni framleiðni fjármálageirans skilar sér í óhagkvæmari ráðstöfun fjármagns, sem á endanum kemur niður á líf skjörum almennings. Hér má árétta að aukin framleiðni þarf ekki að þýða meiri hagnað banka og annarra fjármálastofnana, vegna þess að þeir eru í samkeppni sín á milli. Minni framleiðni en meiri kemur hins vegar óhjákvæmilega niður á líf skjörum almennings í landinu fyrr eða síðar.

Af mynd 13 má annars vegar ráða hve hröð þróun til bættrar framleiðni vinnuafli hefur verið í fjármála- og váttryggingastarfsemi síðasta áratug á meðan hún hefur staðið í stað í ýmsum öðrum geirum efnahagslífsins, jafnvel í þeim geirum sem hafa vaxið hvað hraðast á síðustu árum, s.s. í einkennandi greinum ferðaþjónustu.

Hins vegar má sjá sams konar þróun til batnandi framleiðni hjá þeim fyrirtækjum og stofnunum sem teljast til upplýsinga- og fjarskiptageirans. Það er freistandi að draga þá ályktun að þessi þróun sé af sömu rótum runnin, þ.e. vegna aukinnar hagkvæmni sökum tækniþróunar og framfara í upplýsingatækni. Fyrirtæki í fjármála- og váttryggingastarfsemi hafa nýtt sér tæknilausnir til að auka framleiðni í rekstri. Þá hefur á síðustu árum orðið til ýmiss konar tæknistarfsemi sem tengist fjármálastarfsemi.

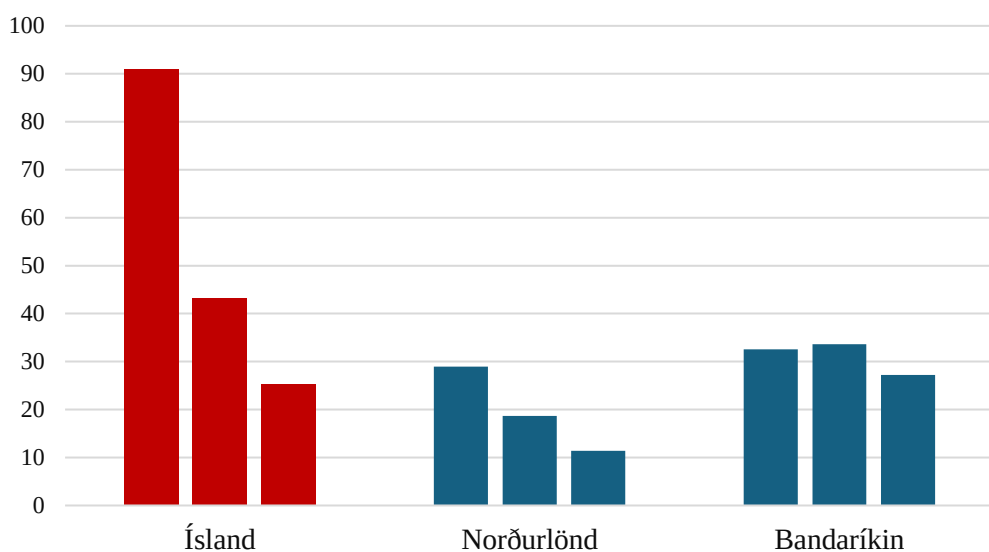
¹⁷ Af nýlegum rannsóknum um efnið má nefna Basu og fél. (2022) og Oulton (2022).

¹⁸ European Commission (2024), bls. 281.

Á sama tíma og af sömu sökum hefur grunnrekstur fyrirtækja í þessum greinum styrkst verulega samfara aukinni hagræðingu í rekstri og kostnaðaraðhaldi. Bent hefur verið á að raunkostnaður kerfislega mikilvægra banka á Íslandi hafi lækkað um 39% frá árinu 2011. Á sama tímabili fjölgaði landsmönnum um fjórðung og efnahagsreikningur sömu banka stækkaði um 80%.¹⁹ Allt ber þetta að sama brunni, þ.e. að framleiðni vinnuafls í bankakerfinu hefur aukist hröðum skrefum á sama tíma og hún hefur staðið í stað víða annars staðar í hagkerfinu.

Aðrir mælikvarðar sýna sömu þróun í átt til hagræðingar í rekstri bankanna. Þannig er áhugavert að skoða þróun í fjölda bankaútibúa á hverja 100 þúsund fullorðna íbúa hér á landi í samanburði við Norðurlöndin og Bandaríkin.²⁰

Mynd 14. Fjöldi bankaútibúa á 100 þúsund fullorðna, 2004, 2013 og 2022.



Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn.

Af þessum samanburði má ráða að þessi þróun hefur átt sér stað í mun stærri skrefum hér á landi en í samanburðarlöndunum. Útibú á mann eru orðin færri hér en í Bandaríkjunum og þróunin er í átt að sams konar fjölda og annars staðar á Norðurlöndunum. Engu að síður er fjöldi bankaútibúa meira en tvöfalt meiri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum. Dreifbýli íbúa í viðkomandi löndum skiptir máli í þessum samanburði en þróunin er skýr í átt að aukinni rekstrarhagkvæmni.

Það væri óvarlegt að ætla að hægt sé að búast við sams konar vexti í framleiðni um aldur og ævi, þar sem nú þegar hafa átt sér stað miklar hagræðingaraðgerðir og ætla má að jaðarafrakstur slíkra aðgerða fari minnkandi, a.m.k. um eitthvert skeið þangað til nýjar tækni- og rekstrarlausnir líta dagsins ljós.

¹⁹ Seðlabanki Íslands (2024), bls. 42.

²⁰ Rétt er að miða við fullorðna, þar sem þeir nýta sér bankaþjónustu bæði fyrir sig og börn.

5. Bindiskylda á Íslandi og í öðrum löndum

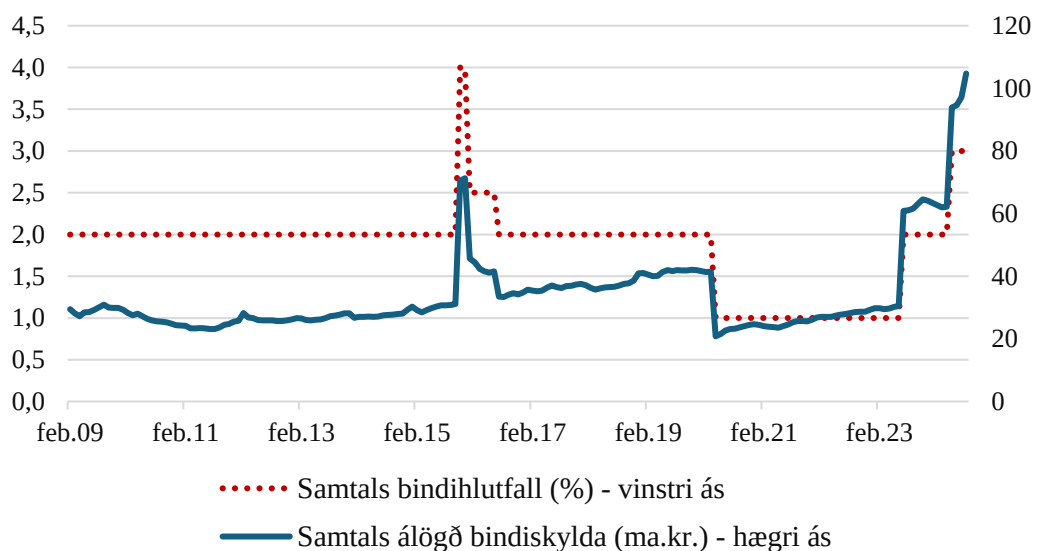
Hér á landi hefur ekki farið mikið fyrir fræðilegum rannsóknum á áhrifum bindiskyldu fyrir utan það sem Seðlabanki Íslands hefur sjálfur gefið út. Þannig hefur bankinn fjallað nokkuð ítarlega um hlutverk bindiskyldu og breytinga á henni. Þannig bendir bankinn á að hlutverk bindiskyldunnar er þrjúþætt, þ.e. varúðarhlutverk þannig að tryggt sé að nægt fé sé til staðar við fjármagnsflóttu úr bankakerfinu, hún geti hjálpað til við lausafjárstýringu á efnahagsreikningi bankans og gert þannig miðlun peningastefnunnar skilvirkari og hún geti verið stjórnþæki peningastefnunnar með því að draga úr lausu fé í umferð, sem aftur hækki jaðarkostnað fjármagns og þannig markaðsvexti.²¹

Áhrif bindiskyldu á afkomu bankanna eru að öðru óbreyttu þau að hærri bindiskylda leiðir til aukins fórnarkostnaðar bankanna, þar sem þeir hafa minna fé til að ávaxta með starfsemi sinni. Það fé sem þannig er bundið liggur á vaxtalausum reikningi hjá Seðlabanka Íslands.

Seðlabanki Íslands hefur breytt kröfu um bindiskyldu í stökkum á síðustu tveimur áratugum. Nú síðast hækkaði bankinn bindiskylduna úr 2% í 3% í apríl síðastliðnum. Ætla má að sú breyting ein og sér kosti bankana um þrjá milljarða á ári.²²

Á meðfylgjandi mynd má sjá samtals álagða bindiskyldu í milljörðum króna frá árinu 2009.

Mynd 15. Samtals álögð bindiskylda (ma. kr.).



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Nú um stundir er samtala álagðrar bindiskyldu um 104,7 milljarðar króna. Eins og sjá má af myndinni hér að ofan er mikil fylgni milli álagðs bindihlutfalls og

²¹ Seðlabanki Íslands (2020).

²² <https://vb.is/frettir/haerri-bindiskylda-kostar-bankann-um-milljard-a-ari/> og <https://vb.is/frettir/thriggja-milljarda-fegrunaradgerd/>

álagðrar bindiskyldu. Þegar bindiskyldan var hækkuð úr 2% í 3% í apríl síðastliðnum hækkaði samtalan um 42,5 milljarða króna til dagsins í dag. Ef miðað er við almenna vexti óverðtryggðra útlána eins og þeir eru nú (8,95%)²³ er kostnaður fjármálakerfisins vegna þessa rúmlega 3,8 milljarðar króna á ári. Þessi kostnaður sveiflast mikið með vaxtastiginu á hverjum tíma. Þá hafa orðið breytingar á því tímabili sem hér er til skoðunar hvað varðar hvort og af hverju Seðlabankinn greiðir vexti. Allt til ársins 2018 greiddi Seðlabankinn vexti af öllum bindiskyldum innstæðum en þá voru vaxtakjörin skert og helmingur bindiskyldra innstæða bar enga vexti. Þegar Covid-19 faraldurinn reið yfir var bindiskyldan lækkuð niður í 1% en á sama tíma var hætt að greiða vexti af bundnum fjármunum. Þessi vaxtalausa bindiskylda hækkaði síðan í 2% í maí á síðasta ári og aftur í 3% síðastliðið vor.

Seðlabanki Evrópu setur kröfur um bindiskyldu banka á evrusvæðinu.²⁴ Tímabil bindiskyldunnar er yfirleitt 6–7 vikur og reiknast sem 1% sérstakra skulda á eignahlið bankanna, þá aðallega innstæðna viðskiptavina og skuldabréfa með líftíma til allt að tveggja ára.

Við lok hvers tímabils fá bankarnir greidda vexti af upphæð bindiskyldunnar. Fram til október 2022 voru vextirnir jafnir vöxtum þeim sem bankarnir höfðu af reglulegri lánastarfsemi en eftir það voru þeir lækkaðir og í júlí 2023 voru þeir settir í 0%. Uppfylli bankar ekki bindiskylduna eru lagðar álögur á þá í samræmi við hve mikið vantar upp á. Yfirleitt liggja tæknilegar ástæður að baki því að bankar uppfylli ekki bindiskylduna.

Ef miðað er við bindiskyldu banka í Evrópusambandinu nú um stundir, en þar er bindihlutfallið um 1% víðast hvar, má reikna hve mikið hærri bindiskylda kostar hér á landi miðað við þar. Það er erfitt að gefa sér forsendur um hver samtala álagðrar bindiskyldu væri nú ef bindihlutfallið væri 1% í stað 3%. Þegar bindihlutfallið var 1% á tímabilinu apríl 2020 til júní 2023 var meðaltal álagðrar bindiskyldu ríflega 26 milljarðar króna. Seðlabanki Íslands metur það svo að hækkun föstu bindiskyldunnar úr 1% í 3% hefði leitt til þess að bankarnir hefðu orðið af 5,5 milljarða króna vaxtatekjum á ári, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á hreinar vaxtatekjur þeirra og vaxtamun. Seðlabankinn benti einnig á að bankarnir hefðu brugðist við hærri bindiskyldu með því að lækka vexti á völdum innlánsreikningum sínum.²⁵

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur nýlega leitast við að meta kostnað banka sem tengist kröfum um óvaxterandi bindiskyldu.²⁶ Samkvæmt útreikningum þeirra hefur eins prósentustigs hækkun á evrusvæðinu á óvaxterandi bindiskyldu, þegar vextir á innlánnum bankanna hjá seðlabanka eru 4%, í för með sér kostnað fyrir bankana sem nemur að meðaltali 0,06% af áhættuvegnum eignum þeirra eða 0,02% af heildareignum.²⁷

²³ Sjá á heimasíðu Seðlabankans: <https://www.seðlabanki.is/annad-efni/meginvextir-si/>

²⁴ https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me/html/minimum_reserve_req.en.html

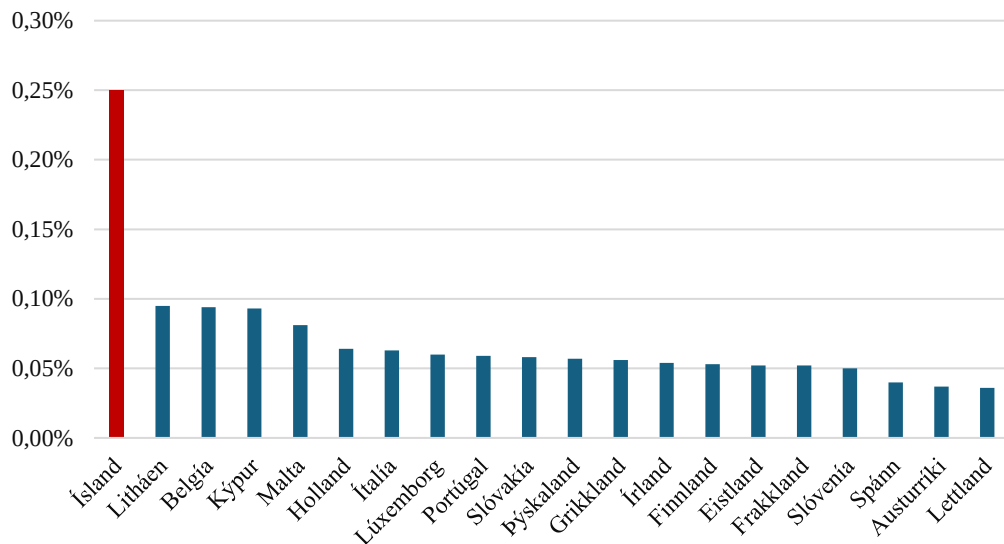
²⁵ Seðlabanki Íslands (2024), bls. 32.

²⁶ International Monetary Fund (2024b).

²⁷ Sama rit.

Ef þessir útreikningar eru yfirfærðir á Ísland má ætla að kostnaður vegna óvaxtaberandi bindiskyldu sé mun hærri hér en í öðrum Evrópulöndum. Þetta má sjá á meðfylgjandi mynd þar sem kostnaðurinn, sem hlutfall af áhættuvegnum eignum, er um 0,25% eða um 0,16% af heildareignum.

Mynd 16. Kostnaður af óvaxtaberandi innstæðum (% af áhættuvegnum eignum 2022).



Heimild: European Banking Authority og eigin útreikningar.

Væri allur sá kostnaður borinn af viðskiptavinum bankanna í formi hærri vaxta á útlánum má í ljósi ofangreinds gróflega áætla að hann gæti numið um 0,2 prósentustigum, til hækkunar. Hér verður að líta til þess að ætla mætti að kostnaðurinn verði að einhverju leyti borinn af eigendum fjármálafyrirtækjanna eða innlánseigendum. Niðurstöður þessara útreikninga byggja á því að öll lækkuð kostnaðarins yrði notuð til lækkunar útlánsvaxta. Ætla má að þessi áhrif yrðu líka ólík milli ólíkra banka í samkeppni þeirra á milli.

Ekki verður litið framhjá því, eins og þegar hefur komið fram, að bindiskyldan hefur hlutverk er snýr að fjármálastöðugleika og miðlunarferli peningastefnunnar á hverjum tíma. Það hlutverk er mikilvægt fyrir vöxt og viðgang efnahagslífsins og þar með talið fjármálakerfisins.

Það breytir því ekki að bindiskyldar innstæður sem bera ekki vexti, eða vexti sem eru lægri en markaðsvextir, eru ígildi skattlagningar, eins og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur bent á í leiðbeiningum sínum.²⁸ Í leiðbeiningum sjóðsins er einnig bent á að ofbeiting bindiskyldu geti leitt til þess að sparifjáreigendur og lánveitendur leiti út af eftirlitsskyldum mörkuðum og yfir í ólöglega lánastarfsemi. Slíkt geti dregið úr þroska og þróun fjármálamarkaða og aukið þannig vanda við að bera kennsl á og draga úr áhættu, sem aftur geti dregið

²⁸ International Monetary Fund (2022), bls. 14.

úr fjármálastöðugleika.²⁹ Hærri bindiskylda dregur á sama tíma úr samkeppnishæfni íslenskra banka gagnvart erlendum bönkum, að öðru óbreyttu. Mörg stærri fyrirtæki á Íslandi hafa aðgang að lánsfé í erlendum bönkum. Verri samkeppnisstaða íslenskra banka gagnvart erlendum bönkum dregur úr hagkvæmni í fjármálakerfinu, sem á endanum kemur niður á viðskiptavinum bankanna og almenningi hér á landi. Við ákvarðanir varðandi beitingu bindiskyldu þarf að líta til þessara þátta.

²⁹ Sama rit.

6. Eiginfjárröfur og eiginfjárauðar

Í öllum löndum eru settar kröfur um lágmarks eiginfjárlutfall banka og fjármálafyrirtækja. Almennu má segja að viðnámsþróttur fjármálafyrirtækja við áföllum sé þeim mun meiri sem eiginfjárlutfall þeirra er hærra. Af þeim sökum eru slíkar lágmarkskröfur settar fram. Það segir sig sjálft að ekki má ganga of langt í kröfum um eigið fé. Hærra eiginfjárlutfall felur í sér kostnað fyrir viðkomandi banka og sá kostnaður skiptist á endanum með einhverjum hætti á milli viðskiptavina bankanna og eigenda þeirra, sem hvoru tveggja er að stærstum hluta almenningur í landinu. Þannig er mikilvægt að finna hinn rétta milliveg milli heppilegs eiginfjárlutfalls sem tryggi viðnámsþrótt bankanna við áföllum en að það sé ekki svo hátt að það verði of íþyngjandi í formi ónauðsynlegs kostnaðar.³⁰

Þessu til viðbótar eru ýmsar aðrar kvaðir sem hafa hér áhrif og má þar nefna reglur um lausafé og svokallaðar MREL-reglur um lágmark hæfra skuldbindinga.³¹

Útreikningar á lágmarks eiginfjárlutföllum hér á landi, sem og víðast hvar annars staðar, byggja á svonefndum Basel-stöðlum en þeir hafa tekið nokkrum breytingum yfir tíðina og núverandi reglur byggja á svokölluðum Basel III-staðli.³² Hér á landi eru eiginfjárröfur viðskiptabankanna, Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankans og Kviku banka ólíkar eftir efnahagsreikningi þeirra, en þær liggja á bilinu 18,9% til 20,4%, um þessar mundir, að meðtöldum eiginfjárukum.

Stjórnvöld hér sem annars staðar hafa tekið upp svokallaðan eiginfjáruka til að koma í veg fyrir eða mæta kerfisáhættu þeirri sem fylgir fjármálastarfsemi. Er þar vísað til áhættu sem tengist grunngerð hagkerfisins og getur haft verulega neikvæð áhrif á hagþróun landsins.³³

Samkvæmt því regluverki sem gildir hér á landi í gegnum EES-samninginn er beiting og álagning eiginfjáruka bundin ýmsum skilyrðum. Þannig þarf í vissum tilfellum staðfestingu fjármála- og efnahagsráðherra og jafnvel álit framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins sé farið yfir ákveðin mörk kröfunnar.

Hér á landi hefur Seðlabanki Íslands lagt eiginfjáruka á Arion banka, Íslandsbanka, Landsbankann og Kviku banka og liggja þeir á bilinu 7,3–9,9%. Skiptast þessir eiginfjárukar í flokka eftir eðli, þ.e. vegna kerfisáhættu, kerfislegs mikilvægis, sveiflujöfnunar og sérstaks verndunarauka.

Þá eru einnig lagðir eiginfjárukar á sparisjóði landsins (8%) sem og fjárfestingarbanka (Fossar), Lánasjóð sveitarfélaga og Teyja Iceland (5%), en þrjú síðastnefndu fyrirtækin hafa öll starfsleyfi sem lánaþyrftækni.

³⁰ Sjá t.d. umfjöllun Mendicino og fél. (2021).

³¹ Um MLER (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities) má fræðast nánar: <https://www.srb.europa.eu/en/content/mrel>

³² Nánari umfjöllun má finna í Seðlabanki Íslands (2021).

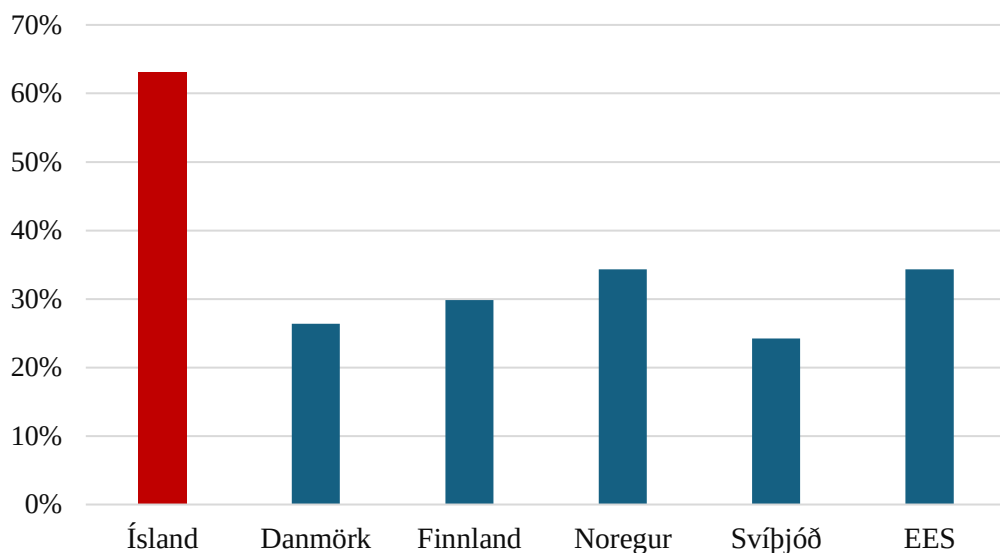
³³ Sama rit, bls. 16 o.á.

Þessar eiginfjárkröfur og eiginfjárauvar eru endurskoðuð reglulega. Evrópska kerfisáhættustjórnin (e. European Systemic Risk Board, ESRB) birtir samanburðarhæfar upplýsingar um sveiflujöfnunarkröfuna (e. countercyclical capital buffer) á EES-svæðinu. Samkvæmt ESRB er þessi krafa hæst (2,5%) á Íslandi, Noregi og Danmörku, 2% í Hollandi og Búlgaríu en 1,5% eða lægri í öðrum löndum á svæðinu. Víða er þessi krafa 0%, svo sem á Ítalíu, Austurríki, Finnlandi, Spáni, Portúgal, Grikklandi, Póllandi og Lettlandi.

Þá er áhugavert að bera áhættuvogir íslensku bankanna saman við það sem gengur og gerist annars staðar í Evrópu. EBA birtir gögn sem eru samanburðarhæf milli landa, þ.m.t. hlutfall áhættuveginna eigna (svokallaðs áhættugrunns) af heildareignum.

Á eftirfarandi mynd má sjá samanburð á þessu hlutfalli annars vegar fyrir kerfislega mikilvæga banka hér á landi og banka annars staðar á Norðurlöndum sem og meðaltal fyrir Evrópska efnahagssvæðið sem heild.

Mynd 17. Áhættuvegnar eignir sem hlutfall af eignum (um mitt ár 2023).



Heimild: European Banking Authority.

Þessi samanburður er í samræmi við eldri úttektir á slíkum samanburði, þar sem bæði hefðbundið eiginfjárlutfall og vogunarhlutfall (e. leverage ratio) íslenskra banka var alla jafna langt yfir meðaltali banka í Evrópu.³⁴

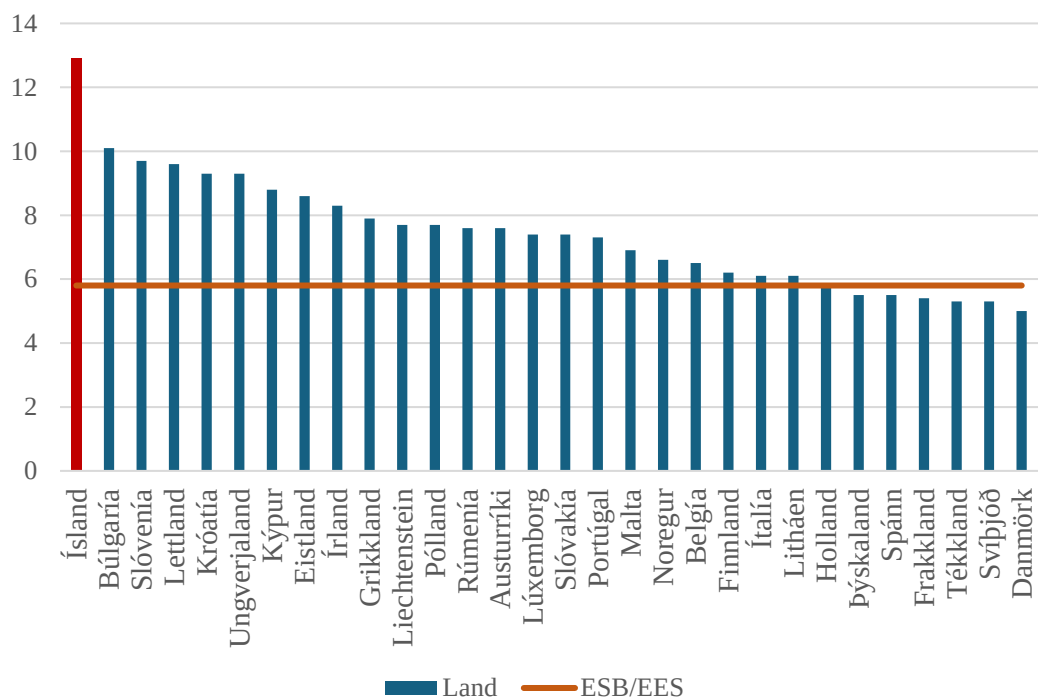
Það er ólíkt hvernig áhættuvegnar eignir eru metnar annars vegar hér á landi og erlendis. Hér á landi eru áhættuvegnar eignir metnar út frá stöðlum þar sem beitt er ákveðnum áhættuvogum fyrir ólíkar tegundir lána. Víða erlendis meta bankar sjálfir áhættu eigna sinna og eiginfjárpörf með eigin áhættulíkönunum, sem þurfa að hljóta samþykki viðkomandi fjármálaeftirlits.

³⁴ Bankasýsla ríkisins (2020).

Munurinn hefur þó minnkað lítillega á síðustu árum. Þá er nýjum Basel-eiginfjárreglum, sem innleiddar verða í Evrópu á næstu árum, ætlað að minnka mun á eiginfjárbindingu milli stærri og minni banka á borð við íslenska banka. Áfram má þó gera ráð fyrir að Ísland skeri sig úr í norrænum samanburði og við Evrópu almennt.

Á meðfylgjandi mynd má sá samanburð á mælikvarða á vogunarhlutfalli landa á Evrópska efnahagssvæðinu.³⁵

Mynd 18. Vogunarhlutfall banka í EES-löndunum 2024 (%).



Heimild: European Banking Authority.

Eins og sjá má er þetta hlutfall langhæst á Íslandi af öllum löndum Evrópu. Það mælist 12,9% hér á landi en til samanburðar er meðaltal á EES-svæðinu 5,8%. Lægst er þetta hlutfall í Svíþjóð (5,3%) og Danmörku (5%).

6.1 Hvað þýða hærri eiginfjárkröfur fyrir íslenska neytendur?

Hærri eiginfjárkröfur gera fjármögnun bankanna dýrari. Það er ekki einfalt að reikna slík áhrif með mikilli vissu en engu að síður er áhugavert að reyna að átta sig á áhrifum hærri eiginfjárfækna hér á landi en víðast hvar annars staðar.

Hér hefur því verið lýst hvernig hærri eiginfjárkröfur geta að öðru óbreyttu leitt til hærri vaxta og minni arðsemi, sökum hærri fjármögnunarkostnaðar þeirra. Hvernig og að hve miklu leyti hærri eiginfjárkröfur leiða til hærri útlánsvaxta ræðst meðal annars af ástandi hagkerfisins á hverjum tíma, horfum til framtíðar,

³⁵ Þetta er breið skilgreining, þ.e. og kemst nærri því að sýna eigið fé sem hlutfall af heildareignum (e. leverage ratio).

vaxtastigi og samkeppnisumhverfi bankanna, svo fátt eitt sé nefnt. Einnig skiptir máli hvernig ólíkir bankar bregðast við rekstrarumhverfinu á hverjum tíma og breytingum á því. Þannig er óvarlegt að gefa sér að breytingar í rekstrarumhverfinu hafi sömu áhrif á alla bankana en engu að síður má gera ráð fyrir því að hærri eiginfjárkröfur, að öðru óbreyttu, leiði til hærri vaxtastigs en ella.

Þá má nefna að færð hafa verið fyrir því rök að hærri eiginfjárkröfur geti, að einhverju leyti, stuðlað að lækkun kostnaðar eigin fjár, þ.e. ef þær leiða til minni áhættu í rekstrinum.³⁶ Rannsóknir benda til þess að ábati af hærri eigin fé sé minnkandi eftir því sem eigið fé eykst að þessu leyti.

Til að slá einhverju máli á þessi áhrif má t.d. skoða hvaða áhrif það hefði ef hefðbundið eiginfjárlutfall íslensku bankanna væri ámóta og annars staðar á Norðurlöndum og í Evrópu almennt. Nauðsynlegt er að gefa sér ýmsar forsendur við slíka útreikninga.³⁷ Sérstaklega er litið til þess hvaða áhrif auknar eiginfjárkröfur hafa á fjármögnun banka og þá er sérstaklega gert ráð fyrir að aukið eigið fé sé almennt dýrara en önnur fjármögnun.³⁸ Notast má við meðaltal af vegnum fjármagnskostnaði til að meta umframkostnað fjármögnunar með eigin fé í stað lánsfjármögnunar.

Ef einungis er litið til stóru viðskiptabankanna þriggja má setja upp dæmi þar sem miðað er við eigið fé þeirra, heildareignir og eiginfjárlutföll.

Eiginfjárlutföll íslensku bankanna eru 14,34% að meðaltali en eru um 7% að meðaltali bæði á Norðurlöndunum og í Evrópu samkvæmt gagnagrunni Evrópska bankaeftirlitsins (EBA).

Við mat á ávöxtunarkröfu á eigin fé er miðað við arðsemismarkmið kerfislega mikilvægu bankanna, sem er um 10,8% að meðaltali. Til samanburðar eru arðsemismarkmið stærstu banka hinna Norðurlandanna frá 13% til 15%.

Sé tekið tillit til tekjuskatta má reikna út hver hagnaður bankanna þyrfti að vera til að ná núverandi arðsemismarkmiði miðað við eiginfjárlutfallið eins og það er núna og hver hann þyrfti að vera ef eiginfjárkröfurnar væru þær sömu og að meðaltali á Norðurlöndunum og í Evrópu.

Varðandi niðurstöður útreikninganna skiptir miklu máli hvaða vextir eru notaðir fyrir aðra fjármögnun bankanna, þ.e. skuldir þeirra. Því hefur verið farin sú leið hér að draga upp tvær sviðsmyndir hvað þessa vexti varðar. Annars vegar að notast við 10 ára meðaltal fjármögnunarkostnaðar íslensku bankanna, sem er um 3,2%, og hins vegar að miða við algenga meðalvexti á fyrri helmingi yfirstandandi árs, eða 6,7%.

³⁶ Þessi áhrif eru oft nefnd Modigliani-Miller áhrif.

³⁷ Hér er byggt á sams konar aðferðum og beitt er hjá Copenhagen Economics (2019), sjá m.a. Viðauka A.

³⁸ Þetta er algeng og viðurkennd forsenda í fjármálafræðum og helgast fyrst og fremst af meiri óvissu í greiðsluflæði til eigenda en lánardrottna.

Út frá þessum forsendum má reikna hvaða áhrif það hefði á meðaltal af veginum fjármagnskostnaði ef íslensku bankarnir gætu fjármagnað sig frekar með ódýrara lánsfé en dýrara eigin fé.

Niðurstöðurnar má sjá í meðfylgjandi töflu:

Tafla 1. Áhrif ódýrari fjármögnunar á veginn fjármagnskostnað

	<i>M.v. 3,2% fjármögnunar- kostnað bankanna</i>	<i>M.v. 6,7% fjármögnunar- kostnað bankanna</i>
Veginn meðalfjármagnskostnaður miðað við núverandi eiginfjárhlutfall	3,58%	5,80%
Veginn meðalfjármagnskostnaður miðað við meðaltal á hinum Norðurlöndunum	2,96%	5,37%
Mismunur (prósentustig)	0,62	0,43

Samkvæmt þessum forsendum má ætla að vextirnir séu á milli 0,43–0,62 prósentustigum hærri en ella vegna hærri eiginfjárfkrafa hér á landi miðað við hin Norðurlöndin. Ætla má að þessi áhrif yrðu eitthvað ólík milli ólíkra banka, þar sem rekstrarlíkön þeirra eru ekki þau sömu og ætla má að áhrif á rekstur þeirra yrðu ekki þau sömu.

Þá má spyrja hve miklu máli þetta skipti fyrir íslensk heimili. Þótt vaxtamunurinn sýnist ekki mikill í prósentum skiptir hann engu að síður máli. Í meðfylgjandi töflu má sjá reiknaðar breytingar af vaxtakostnaði af dæmigerðu húsnaðisláni upp á 50 milljónir króna, miðað við gefnar forsendur um að aðrir þættir séu óbreyttir á borð við arðsemi og kostnaður bankans að öðru leyti.

Til að sýna hvaða máli þetta skiptir fyrir venjulega viðskiptavini banka má taka dæmi af óverðtryggðu 50 milljón króna láni með 10,75% vexti.

Tafla 2. Áhrif lægri vaxtakostnaðar (kr.).

Húsnæðislán: 50.000.000 kr.		
	<i>Vaxta- kostnaður</i>	<i>Mismunur</i>
Vextir 10,75%	5.375.000 kr.	
Vextir 10,32%	5.160.000 kr.	215.000 kr.
Vextir 10,13%	5.065.000 kr.	310.000 kr.

Væru þeir 0,43 prósentustigum lægri væri vaxtakostnaðurinn 215 þúsund krónum lægri á ári en hann er í dag. Væru vextirnir 0,62 prósentustigum lægri væri munurinn enn meiri, 310 þúsund krónur á ári, eða tæplega 26 þúsund krónur á mánuði. Hér verður að hafa í huga að einungis er um dæmi að ræða, þar sem ólíkir bankar geta boðið ólík kjör á ólíkum tímum.

Hér er einungis tekið dæmi af 50 milljóna króna húsnæðisláni, en hafa má í huga að séu lánin hærri er mismunurinn enn meiri í krónum talið, t.d. hvað varðar lán til fyrirtækja, sem geta numið tugum milljarða króna eða meira.

Hafa ber í huga að þessar niðurstöður byggja á þeim forsendum sem gefnar eru. Þannig eru þær næmar fyrir þeim vöxtum sem bankarnir þurfa að greiða, eins og sjá má af sviðsmyndunum tveimur. Þannig má færa fyrir því rök að með því að meta áhrifin gegnum meðaltal á vegnum fjármagnskostnaði sé frekar verið að draga úr áhrifunum en ekki. Ætla má að lægra eiginfjárlutfall leiði til hærri ávöxtunarkröfu fjárfesta og eigenda almennt. Þá geta samkeppnisumhverfið, skattaleg atriði og hagræðing á öðrum sviðum haft áhrif, en hér er gert ráð fyrir því að allur viðbótar fjármögnunarkostnaður bankanna flytjist yfir á viðskiptavinina. Að því leyti sem hærri eiginfjárlörfur skila sér í minni hagnaði bankanna myndi slíkt aftur leiða til lægri arðgreiðslna en ella, sem að stórum hluta renna til ríkissjóðs og lífeyrissjóða eins og fjallað hefur verið um hér að ofan.

7. Kostnaður vegna eftirlits

Sem þátttakandi í Evrópska efnahagssvæðinu, sem og annarri alþjóðlegri samvinnu, s.s. Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (IMF) og Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD), hefur Ísland ákveðnum skyldum að gegna varðandi eftirlit með fyrirtækjum í fjármálaþjónustu. Það eftirlit er nánar tilgreint í þeim lögum og reglugerðum sem um það gilda. Á móti fylgir því ábati að starfa eftir sambærilegu regluverki og lagaumhverfi og önnur ríki.

Það segir sig sjálft að stærð eftirlitsstofnana ræðst að hluta til af eðli verkefna og umfangi en ætla má að einhver stærðarhagkvæmni sé í eftirlitsstofnunum almennt.

Starfsmenn Seðlabanka Íslands eru um 311 en einungis hluti þess hóps starfar við fjármálaeftirlit. Erfitt er að áætla þann fjölda nákvæmlega en fyrir sameiningu Seðlabanka og Fjármálaeftirlits voru greidd stöðugildi við eftirlitið tæplega 116.³⁹

Þá setur Seðlabanki Íslands ýmiss konar reglur á hverju ári. Sem dæmi má nefna að árið 2023 voru eftirfarandi reglur og viðmiðunarreglur settar eins og sjá má í meðfylgjandi ramma:⁴⁰

³⁹ Seðlabanki Íslands (2020b), bls. 20.

⁴⁰ Seðlabanki Íslands (2024b).

Reglur

Reglur nr. 1681/2023 um markaðsáættu fjármála fyrirtækja. • Reglur nr. 1680/2023 um útlánaáættu fjármálafyrirtækja. • Reglur nr. 1560/2023 um fjármögnunarviðskipti með verðbréf. • Reglur nr. 1441/2023 varðandi samræmdar for sendur staðalreglunnar við útreikning gjaldþolskröfu váttryggingafélaga. • Reglur nr. 1440/2023 varðandi útreikning á váttryggingaskuld og kjarnagjaldþoli með viðmiðunardag setningar frá 31. mars 2023 til 29. september 2023. • Reglur nr. 1360/2023 um sterka sannvottun við skiptavina og almenna og örugga opna staðla vegna samskipta í greiðsluþjónustu. • Reglur nr. 1300/2023 um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár. • Reglur nr. 1126/2023 um upplýsingagjöf fjármála eftirlits Seðlabanka Íslands vegna sölu sjóða um sameiginlega bréfamiðstöðvar. • Reglur nr. 1092/2023 um útlánaáættu fjármála fyrirtækja (féllu úr gildi við gildistöku reglna nr. 1680/2023 um sama efni). • Reglur nr. 1091/2023 um vörpun lánshæfismats við útreikning á eiginfjákröfum vegna útlánaáættu og verðbréfunar. • Reglur nr. 1090/2023 um eftirlit með notkun innri aðferða við útreikning á eiginfjákröfum fjármála fyrirtækja. • Reglur nr. 1055/2023 um verðbréfauppgjör og verðbréfamiðstöðvar. • Reglur nr. 983/2023 um gagnsæiskröfur á mörk uðum fyrir fjármálagerninga. • Reglur nr. 982/2023 um starfsleyfi og skipulagskröfur verðbréfafyrirtækja, upplýsingagjöf vegna virks eignarhlutar og viðmið vegna viðbótarstarfsemi. • Reglur nr. 981/2023 um afleiður og stöðustofnun fyrir fjármálagerninga. • Reglur nr. 772/2023 um upplýsingaskyldu fjármála fyrirtækja. • Reglur nr. 771/2023 um upplýsingagjöf vegna umsóknar um starfsleyfi sem lánastofnun. • Reglur nr. 751/2023 um markaðsáættu fjármála fyrirtækja (féllu úr gildi við gildistöku reglna nr. 1681/2023 um sama efni). • Reglur nr. 750/2023 um útlánaáættu fjármála fyrirtækja (féllu úr gildi við gildistöku reglna nr. 1092/2023 um sama efni). • Reglur nr. 655/2023 um upplýsingaskyldu útgefenda verðbréfa. • Reglur nr. 587/2023 um skýrslugjöf rekstraraðila peningamarkaðssjóða. • Reglur nr. 586/2023 um skilgreiningar og viðmið vegna evrópskra langtímafjárfestingarsjóða. • Reglur nr. 550/2023 um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda (féllu úr gildi við gildis töku reglna nr. 217/2024 um sama efni). • Reglur nr. 545/2023 um umgjörð viðskipta með fjár málagerninga. • Reglur nr. 510/2023 um samningu og miðlun lykil upplýsingaskjala fyrir almenna fjárfesta. • Reglur nr. 485/2023 um staðlaða hugtakanotkun og stöðluð framsetningarform fyrir gjaldskrá og gjalda yfirlit í greiðsluþjónustu. • Reglur nr. 398/2023 um upplýsingagjöf varðandi skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja. • Reglur nr. 397/2023 um eftirlit með notkun innri aðferða við útreikning á eiginfjákröfum fjármálafyrirtækja (féllu úr gildi við gildistöku reglna nr. 1090/2023 um sama efni). • Reglur nr. 396/2023 um útreikning fjármálafyrirtækja á stórum áhættuskuldbindingum. • Reglur nr. 395/2023 um tilnefningu miðlægs tengi liðar í greiðsluþjónustu. • Reglur nr. 388/2023 varðandi útreikning á váttrygg ingaskuld og kjarnagjaldþoli með viðmiðunardag setningar frá 31. desember 2022 til 30. mars 2023. • Reglur nr. 256/2023 um sveiflujöfnunarauka á fjár málafyrirtæki. • Reglur nr. 218/2023 um verðtryggingu sparifjór og lánsfjór. • Reglur nr. 190/2023 um sértryggð skuldabréf. • Gjaldskrá nr. 165/2023 vegna verkefna sem tengjast fjármálaeftirliti. • Reglur nr. 152/2023 um framkvæmd hæfismats framkvæmdastjóra og stjórnarmanna aðila sem veita gjaldeyrissskiptaþjónustu og þjónustuveitenda sýndareigna. • Reglur nr. 151/2023 um skráningu gjaldeyrissskipta þjónustu og þjónustuveitenda sýndareigna. • Reglur nr. 140/2023 varðandi útreikning á váttrygginga skuld og kjarnagjaldþoli með viðmiðunardagsetn ingar frá 30. september 2022 til 30. desember 2022. • Gjaldskrá nr. 130/2023 vegna verkefna sem tengjast fjármálaeftirliti (féll úr gildi við gildistöku gjaldskrár nr. 165/2023 um sama efni). • Reglur nr. 80/2023 um verðbréfauppgjör og verðbréfamiðstöðvar (féllu úr gildi með gildistöku reglna nr. 1055/2023 um sama efni). • Reglur nr. 44/2023 um hlutverk og stöðu regluvarðar og skráningu samskipta samkvæmt lögum um aðgerðir gegn markaðssvikum.

Viðmiðunarreglur

Viðmiðunarreglur um aðferðafræði, eftirlit og skjalavörslu samkvæmt reglugerð ESB um fjárhagslegar viðmiðanir (ESMA81-393-288). • Viðmiðunarreglur um fjárhagsleg viðmiðanir sem eru ekki mikilvægar (ESMA70-145-1209). • Viðmiðunarreglur um aðgang verðbréfamiðstöðva að viðskiptagögnum miðlægra mótaðila og viðskiptavettvanga í samræmi við 3. mgr. 53. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 909/2014 um bætt verðbréfauppgjör í Evrópusambandinu og um verðbréfamiðstöðvar (ESMA70-151-298). • Viðmiðunarreglur um stjórn rekstraraðila markaða og veitenda gagnaskýrsluþjónustu (ESMA70-154-271). • Viðmiðunarreglur um verkferil vegna útreiknings og mats á uppgjörsgjaldmiðlum sem mestu máli skipta skv. b-lið 1. mgr. 12. gr. CSDR (ESMA70-70803628166). • Viðmiðunarreglur um verkferil vegna útreiknings á viðmiðum til ákvörðunar á efnislegu mikilvægi verðbréfamiðstöðva fyrir gistiðildarríki skv. 24. gr. CSDR (ESMA70-708036281-67). • Viðmiðunarreglur um skýrsluskil til lögbærra yfirvalda skv. 37. gr. peningamarkaðssjóðsreglugerðarinnar (ESMA34-49-173). • Viðmiðunarreglur um sviðsmyndir álagsprófa skv. peningamarkaðssjóðsreglugerðinni (ESMA34-49446). • Viðmiðunarreglur um beitingu C6 og C7 í viðauka 1 við MiFID II (ESMA-70-156-869). • Viðmiðunarreglur um birtingu upplýsinga um áhættuskuldbindingar vegna vanefnda og ívilnunar (EBA/GL/2022/13). • Viðmiðunarreglur um heildargetu til endurbóta við gerð endurbótaáætlana (EBA/GL/2023/06). • Viðmiðunarreglur um að bæta skilabærni fyrir stofnanir og skilastjórnvöld í samræmi við 15. og 16. gr. tilskipunar 2014/59/ESB (Resolvability Guidelines) (EBA/GL/2022/01). • Viðmiðunarreglur varðandi skilyrði um undanþágu frá viðbragðsaðgerðum samkvæmt 6. mgr. 33. gr. reglugerðar ESB 2018/389 um sterka sannvottun og örugg samskipti (EBA/GL/2018/07). • Viðmiðunarreglur um breytingar á viðmiðunarreglum um áhættuþætti (EBA/GL/2023/03). • Viðmiðunarreglur um breytingar á viðmiðunarreglum EBA/GL/2022/01, um að bæta skilabærni fyrir stofnanir og skilastjórnvöld í samræmi við 15. og 16. gr. tilskipunar 2014/59/ESB (Resolvability Guidelines), til að kynna nýjan kafla um prófanir (EBA/GL/2023/05). • Viðmiðunarreglur um notkun tæknilausna til að fram kvæma áreiðanleikakönnun í gegnum fjarskiptabúnað (EBA/GL/2022/15). • Viðmiðunarreglur um vaxtaáættu vegna viðskipta utan veltubókar og áhættu vegna breytinga á vaxtaálagi utan veltubókar (IRRBB og CSRBB) (EBA/ GL/2022/14). • Viðmiðunarreglur um stefnu og stýringar fyrir skilvirka stýringu áhættu vegna peningabættis og fjár mögnunar hryðjuverka í tengslum við aðgang að fjármálaþjónustu (EBA/GL/2023/04).

Eins og áður hefur verið reifað eru fyrrnefndar reglur og viðmið sett að stórum hluta til að innleiða reglugerðir ESB um tæknilega staðla evrópskra eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði.

7.1 Hvað kostar að uppfylla kröfur eftirlitsins?

Samkvæmt upplýsingum frá stærri stóru viðskiptabönkunum fara að jafnaði um 20 ársverk starfsmanna hjá hverjum banka fyrir sig í það eitt að innleiða hinar ýmsu reglur og lagabreytingar í reksturinn. Gróflega má áætla að heildarársverk í fjármálageiranum sem heild séu milli 80 og 100.

Allt að helmingur af starfsemi áhættustýringar og regluvörslu fer í vinnu sem felst í skýrsluskilum til eftirlitsaðila og að tryggja gagnaflæði. Það þýðir að helmingur vinnutímans fer ekki í áhættustýringuna sjálfa innan fyrirtækisins eða regluvörslu.

Á síðustu árum hafa stærri fjármálafyrirtæki þurft að skila tæplega 100 ólíkum skýrslum á ári, sem skilað er frá árlega og niður í daglega. Heildarfjöldi reglulegra skýrsluskila getur því verið yfir 2.000 á ári til viðbótar við svör við erindum frá ýmsum opinberum aðilum sem í sumum tilfellum eru yfir 1.000 á ári. Út frá upplýsingum frá bönkum og fjármálafyrirtækjum má ætla að milli 50 til 60 ársverk í greininni fari í skýrsluskil. Hluti af greiningarvinnunni sem þar er að baki hefði þó að líkindum fallið til óháð kröfum eftirlitsins.

Minni fjármálafyrirtæki þurfa einnig að leggja í mikinn kostnað vegna eftirlits. Sem dæmi má nefna að í smærri sparisjóðum þar sem færri en 10 starfsmenn vinna þarf að skila yfir 30 ólíkum skýrslum til eftirlitsaðila og heildarfjöldi skýrsluskila er gjarnan yfir 150 á ári. Við þetta bætist að svara þarf fyrirspurnum, fylgjast með og innleiða breytingar í laga- og regluverki og taka þátt í vettvangsathugunum, ef um slíkar er að ræða, með tilheyrandi upplýsingagjöf.

Af þessu má ljóst vera að kostnaður fjármálageirans vegna eftirlits og skýrsluskila er töluverður. Ef miðað er við 130–160 ársverk í heildina má ætla að kostnaðurinn sé á bilinu 2,5 til 3 milljarðar króna á ári og verður það að teljast varlega áætlað þar sem hér er horft framhjá óbeinum kostnaði sem kemur þá til viðbótar.

Ekki verður deilt um mikilvægi góðs regluverks og eftirlits með fjármálafyrirtækjum sem og í öðrum mikilvægum atvinnugreinum en hafa má í huga að eftirfylgni með slíku eftirliti kostar sitt.

8. Skattaleg áhrif fjármálageirans

Fjármálakerfið er ekki einungis mikilvægt hagkerfinu vegna þeirrar þjónustu sem það veitir, heldur er það einnig mikilvægt sem uppspretta skatttekna fyrir hið opinbera. Fjármálafyrirtæki borga ýmiss konar skatta og gjöld sem ekki leggjast almennt á önnur fyrirtæki. Auk almennra tekjuskatta og gjalda greiða fjármálafyrirtæki yfir ákveðinni stærð sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, en auk þess fjársýsluskatt af hagnaði og annan af launum. Þá greiða fjármálafyrirtæki þess utan eftirlitsgjald vegna rekstrar Fjármálaeftirlitsins og gjald vegna rekstrar embættis Umboðsmanns skuldara.

Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki er lagður á fjármálafyrirtæki sem hafa fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaðafyrirtæki og aðra þá sem hafa leyfi til að taka við innlánnum.⁴¹ Árið 2023 var álagningin 0,145% af skuldum umfram 50 milljarða króna.

Sérstakur fjársýsluskattur er 6% viðbótar tekjuskattur á tekjuskattstofn umfram 1 milljarð króna.

Fjársýsluskattur er lagður á allar tegundir skattskyldra launa og þóknana fjármálafyrirtækja, verðbréfafyrirtækja og váttryggingafélaga. Árið 2023 var skatthlutfallið 5,5% ofan á ofangreindan kostnað.

Yfirlit yfir upphæð þessarar sérstöku skatt- og gjaldtöku má sjá í meðfylgjandi töflu:

	2023	2024
Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki*	5.893	6.217
Sérstakur fjársýsluskattur**	6.106	7.038
Fjársýsluskattur***	3.722	3.750
Eftirlitsgjald vegna rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlitsins	2.789	3.183
Gjald vegna rekstrar Umboðsmanns skuldara	280	346
Samtals sérstakir skattar og gjöld á fjármálafyrirtæki	18.790	20.534

*Á skuldir umfram 50 milljarða króna

**6% af hagnaði fjármálafyrirtækja umfram 1 milljarð króna

***5,5% af launum fjármálafyrirtækja

Heimild: Ríkisreikningur og fjárlög.

⁴¹ Finna má nánari upplýsingar á vef skattsins: www.skatturinn.is/atvinnurekstur/skattar-og-gjold/skattar-vegna-fjarmalathjonustu/

Þannig greiddu fjármálafyrirtæki rúmlega 15,7 milljarða í sérstaka skatta og ríflega 3 milljarða króna í sérstök gjöld á síðasta ári. Gangi áætlanir eftir má ætla að sérstök skattheimta muni nema tæplega 17 milljörðum króna og sérstök gjaldtaka ríflega 3,5 milljörðum króna á næsta ári, samtals um 20,5 milljörðum.

Undanfarin ár hefur fjármála- og váttryggingastarfsemi verið sú atvinnugrein sem greitt hefur hæst hlutfall af heildartekjum ríkisins af tekjuskatti og hefur það hlutfall legið á bilinu 21–24%.⁴²

Benda má á að sérstök skattlagning veikir rekstrarstöðu fjármálafyrirtækjanna og hætta er á að eftirspurn eftir lánnum og fjármálaþjónustu leiti til aðila sem ekki lúta sama eftirliti. Slíkt getur aukið kerfislega áhættu.

Þá var álagning sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki með öðrum hætti hér á landi en víðast hvar annars staðar. Víðast hvar annars staðar voru eigið fé og tryggðar innstæður dregnar frá skattstofninum. Ástæðan var sú að ekki þótti rétt að letja fyrirtækin til að byggja upp eigið fé og treysta þannig öryggi fjármálakerfanna. Þá var víða litið til þess að draga frá milliviðskipti banka, til að koma í veg fyrir tvöfalda skattlagningu þeirra.

Þetta hefur leitt til þess að mun hærra hlutfall af heildartekjum ríkissjóðs kemur af fjármálafyrirtækjum en víðast hvar annars staðar. Ástæða þess að skattalegar álögur á íslenska banka eru hærri hér en annars staðar var upphaflega sú að bankarnir áttu að taka þátt í kostnaði við fall bankanna í hruninu.⁴³ Sýnt hefur verið fram á að árið 2016 var búið að greiða upp þann kostnað.⁴⁴

8.1 Tekjur ríkissjóðs af starfsemi fjármálafyrirtækja

Hið opinbera hefur tekjur af skattheimtu fjármálafyrirtækja auk arðgreiðslna vegna eignarhluta sinna.

Hér að ofan hefur verið fjallað ítarlega um skattgreiðslur fjármálafyrirtækja. Út frá þeim tölum má taka saman það sem kalla mætti skattaleg áhrif þeirra, skipt niður á skattstofna auk arðgreiðslna og eftirlitsgjalda. Það er gert í meðfylgjandi töflu.

⁴² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/12/01/Alagning-opinberra-gjalda-a-logadila-vegna-rekstrararsins-2022/>

⁴³ Markmið laga nr. 155/2010.

⁴⁴ Ásgeir Jónsson og Hersir Sigurgeirsson (2016).

Tafla 3. Samanlögð skattaleg áhrif, arðgreiðslur og eftirlitsgjöld fjármálakerfisins 2023 (ma. kr.).

Launaskattar	33,5
Tekjuskattur	26,9
Sérstakur fjársýsluskattur	6,1
Sérstakur fjársýsluskattur á fjármálafyrirtæki	5,9
Fjársýsluskattur	3,7
Samanlagt skattalegt framlag	76,1
Arðgreiðslur sem renna í ríkissjóð	21,7
Eftirlitsgjöld	2,8
Samanlagðar arðgreiðslur og eftirlit	24,5
Samtals skattaleg áhrif og arðgreiðslur	97,8

Af þessu má ráða að launaskattar námu um 33,5 milljörðum króna, tekjuskattur um 26,9 milljörðum en sérstakur fjársýsluskattur á fjármálafyrirtæki og fjársýsluskattur námu samtals um 15,7 milljörðum króna á síðasta ári.

Við þetta bætast þær arðgreiðslur sem runnu í ríkissjóð á síðasta ári og eftirlitsgjöld fjármálafyrirtækja. Heildararðgreiðsla Landsbankans til ríkissjóðs á síðasta ári var um 16,5 milljarðar en bankinn er nánast allur í opinberri eigu. Af 12,3 milljörðum króna sem Íslandsbanki greiddi í arð á síðasta ári runnu um 5,2 milljarðar í ríkissjóð. Þannig námu beinar arðgreiðslur Íslandsbanka og Landsbankans í ríkissjóð um 21,7 milljörðum króna árið 2023.⁴⁵

Þá greiddu fjármálafyrirtækin alls um 2,8 milljarða króna í eftirlitsgjöld.

Samkvæmt þessu er samanlagt skattalegt framlag og arðgreiðslur sem renna í ríkissjóð um 97,8 milljarðar króna.

Fjármálafyrirtæki eru lögum samkvæmt undanþegin virðisaukaskatti eins og gildir í öðrum löndum.⁴⁶ Það breytir því ekki að fjármálafyrirtæki greiða virðisaukaskatt af ýmiss konar kostnaði í rekstri sínum.⁴⁷ Kannað var meðal ýmissa fjármálafyrirtækja hvað þau greiddu í virðisaukaskatt og má af svörum þeirra ætla að heildarvirðisaukaskattsgreiðslur greinarinnar hafi ekki verið undir 5 milljörðum króna á síðasta ári. Fjármálafyrirtækin geta þó ekki eins og önnur fyrirtæki fengið þennan kostnað að miklu leyti til baka með því að draga innskatt frá útskatti.

Þessar upphæðir má setja í ýmiss konar samhengi. Skattalegt framlag greinarinnar auk arðgreiðslna námu rúmlega 5% af heildartekjum hins opinbera árið 2023. Þannig nægja heildarskatttekjurnar og arðgreiðslurnar til að standa straum af

⁴⁵ Skv. ársskýrslu Seðlabanka Íslands 2023.

⁴⁶ 2. gr. laga nr. 50/1988.

⁴⁷ Sjá t.d. Sigrún Rósa Björnsdóttir (2017).

kostnaði vegna framhaldsskólastigsins og menntunar á háskólastigi, eða þá um 27,6% af útgjöldum til heilbrigðismála. Þá má ætla að hlutfall fjármálafyrirtækja í álagningu opinberra gjalda á lögaðila af hálfu Skattsins árið 2024 hafi numið um 15,6% af heildinni. Til samanburðar eru starfsmenn fjármálafyrirtækja um 2-3% af starfsmönnum á almennum vinnumarkaði.

Sé þessum skatta- og arðsáhrifum deilt niður á starfsfólk í tilfelli bankanna má ætla að þau nemi um 34 milljónum króna á ári. Til samanburðar má nefna að skattaleg áhrif hvers starfs í ferðapjónustu eru um 5 milljónir króna á ári. Þessi munur skýrist m.a. af því hve ólíkar þessar greinar eru hvað varðar vinnuafleiðing og laun.

8.2 Arðgreiðslur íslenskra banka sem renna til lífeyrissjóða

Þó er ekki öll sagan sögð, því auk þess sem ríkið er stór eigandi stórra fyrirtækja á fjármálamarkaði eru lífeyrissjóðir það einnig. Þannig fengu lífeyrissjóðir töluverðar arðgreiðslur á síðasta ári vegna eigna sinna í bönkunum. Ætla má að arðgreiðslur Íslandsbanka til lífeyrissjóða hafi verið um 3,2 milljarðar króna og Arion banka um 6,8 milljarðar, eða samtals nærri 10 milljarðar króna árið 2023. Þar sem lífeyrissjóðir eru eign sjóðsfélaga og vegna þess hve eignarhald sjóðanna er dreift renna þessar arðgreiðslur að stórum hluta til þess sem kalla mátti almenning.

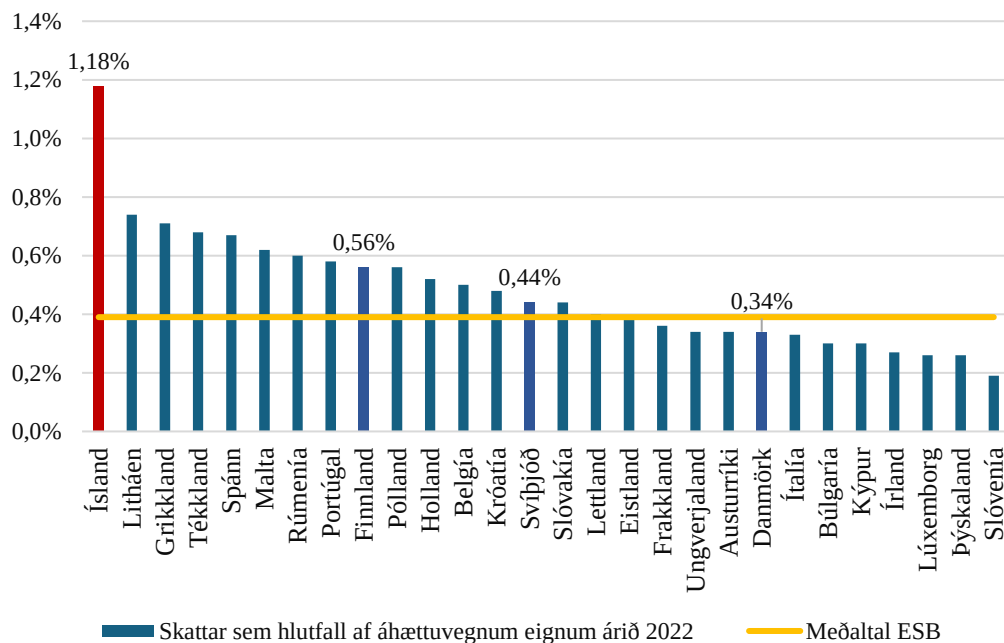
9. Skattar á fjármálafyrirtæki í samanburði við önnur lönd

Sérstök skattheimta á fjármálafyrirtæki er ekki óþekkt annars staðar í Evrópu. Þannig eru sums staðar lagðir skattar á liði í efnahagsreikningi, launagreiðslur eða tímabundinn hagnað vegna sérstakra aðstæðna.⁴⁸

Það getur verið erfiðleikum bundið að bera saman skattbyrði milli ólíkra fyrirtækja í ólíkum löndum.

Ein leið til að bera saman skattheimtu á banka hér á landi og annars staðar er að skoða hlutfall skatta af áhættuvegnum eignum. Þetta er gert í nýlegri skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, en í þeim útreikningum er Ísland undanskilið.⁴⁹ Hér er farin sú leið að reikna þetta hlutfall fyrir þrjá stóru viðskiptabankana hér á landi, þ.e. Arion banka, Íslandsbanka og Landsbanka, með samsvarandi hætti og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerir það.

Mynd 19. Skattar sem hlutfall af áhættuvegnum eignum banka árið 2022.



Heimild: IMF (2024b) og eigin útreikningar.

Í þessum útreikningum hefur verið tekið tillit til bæði tekjuskatta og sérstakra bankaskatta hér á landi. Skattlagning íslenskra banka í þessum samanburði var því tvö- til þreföld á við það sem viðgengst í Evrópu á þennan mælikvarða.

Af þessum samanburði má ráða að skattheimta sem hlutfall af eignum sé mikið meiri hér á landi en annars staðar í Evrópu. Þannig er þetta hlutfall um 1,18% hér á landi, en að meðaltali 0,46% á hinum Norðurlöndunum og 0,39% sé litið til

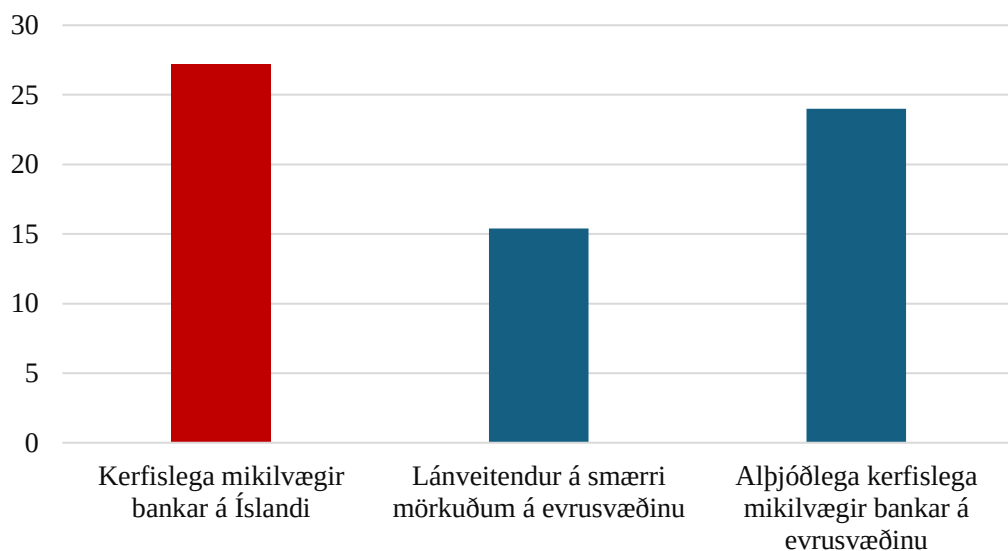
⁴⁸ Sjá t.d. KPMG (2017)

⁴⁹ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (2024b).

allra Evrópulandanna. Sé horft á greiddan tekjuskatt, sem inniheldur sérstakan fjársýsluskatt, en framhjá sértækum bankasköttum að öðru leyti, trónir Ísland einnig á toppnum, með skattgreiðslur upp á 0,93% af áhættuvegnum eignum. Í þessu samhengi má benda á að áhættuvegnar eignir af heildareignum eru hlutfallslega mjög háar í evrópsku samhengi og sér í lagi við hin Norðurlöndin eins og fjallað er um framar í þessari skýrslu. Væri horft á skattbyrði sem hlutfall af heildareignum skæri Ísland sig enn meira frá öðrum Evrópulöndum.

Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á tekjuskatti sem hlutfall af hagnaði fyrir skatt fyrir kerfislega mikilvæga banka á Íslandi, banka á smærri mörkuðum í Evrópu og alþjóðlega kerfislega mikilvæga banka á evrusvæðinu.

Mynd 20. Tekjuskattur sem hlutfall af hagnaði fyrir skatt í samanburði við banka á evrusvæðinu árið 2023 (%).



Heimild: Seðlabanki Evrópu (ECB).

Eins og sjá má af myndinni er tekjuskattur sem hlutfall af hagnaði fyrir skatt mun hærra hér á landi en hjá bönkum á evrusvæðinu sem starfa einnig á minni mörkuðum. Á Íslandi eru eins og áður segir einnig til staðar aðrir sértækir skattar, sem eru utan við þessar tekjuskattsgreiðslur hér að ofan, en séu þeir teknir með í reikninginn hækkar skattprósentan árið 2023 í 34%.

Skattalegt umhverfi hér á landi dregur úr samkeppnishæfni íslenskra banka miðað við það sem þekkist annars staðar á Norðurlöndunum og bætist það við skort á stærðarhagkvæmni vegna smæðar markaðarins. Þetta leiðir að öðru óbreyttu til þess að viðskiptavinir íslensku bankanna eiga þess ekki kost að fá sambærileg kjör og aðrir Norðurlandabúar. Hér er rétt að hafa í huga að væri dregið úr skattaálögum á banka hér á landi þyrfti að afla þeirra skatttekna með öðrum hætti ef skatttekjur ríkisins ættu að vera óbreyttar.

9.1 Hvað þýðir aukin skattheimta fyrir vaxtakjör?

Það er ekki einfalt mál að meta hvaða áhrif það hefði á viðskiptavinum bankanna ef skattheimta fjármálafyrirtækja hér á landi væri sambærileg við það sem gerist og gengur víðast hvar í löndunum í kringum okkur. Þar skiptir m.a. máli hvernig breytingar á byrðum af slíkum kostnaði skiptast milli eigenda fyrirtækjanna og viðskiptavina, auk þess sem ætla má að einhverjar breytingar yrðu í rekstri fjármálafyrirtækjanna sjálfra í samkeppni þeirra á markaði. Einnig eru áhrifin trúlega ólík eftir ólíkum flokkum lána og lántakenda.

Ein leið til að draga fram gróft mat á mögulegum áhrifum þess á vaxtakjör er að skoða hvaða áhrif aukin skattaleg byrði fjármálafyrirtækja hér á landi, sem hlutfall af tekjum þeirra, gæti haft á breytilega óverðtryggða vexti.

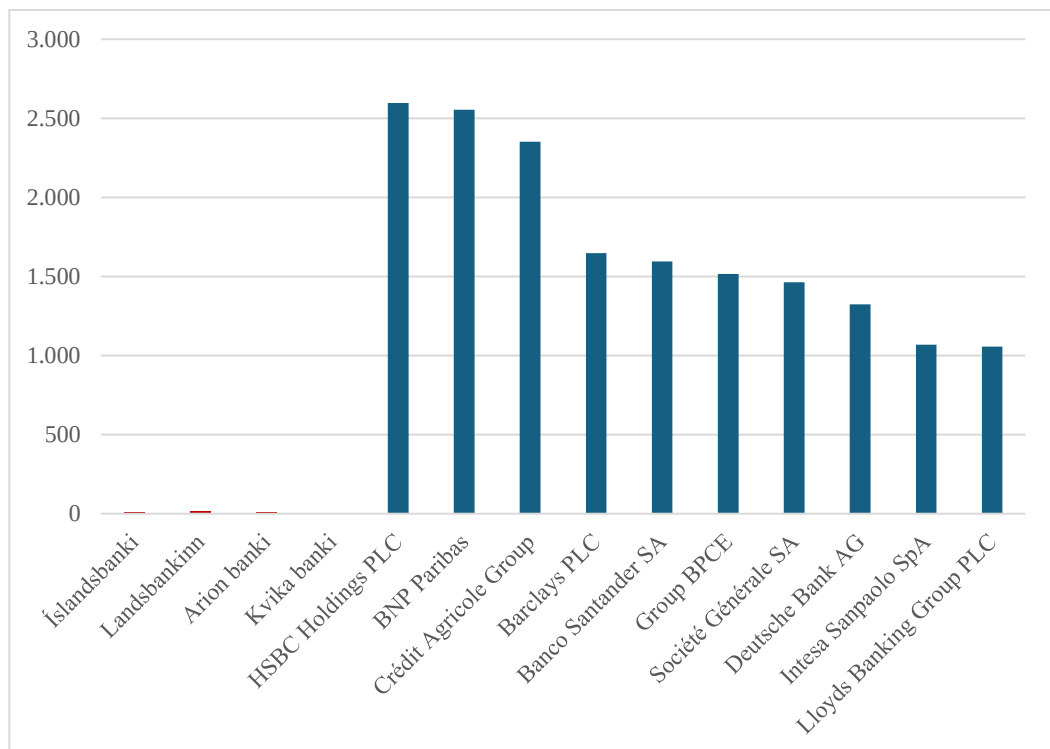
Sé gert ráð fyrir því að öll áhrif lægri skattheimtu myndu hagnast lántakendum og miðað við algenga breytilega óverðtryggða vexti upp á 10,75% má ætla að slíkir vextir gætu lækkað um 0,32 prósentustig. Þau áhrif geta þó verið ólík milli ólíkra banka, enda er rekstur þeirra ólíkur og viðbrögð við breytingum í rekstrarumhverfi ekki endilega þau sömu.

Hafa verður í huga þá varnagla sem hér hafa verið nefndir og því ber að líta á þessa niðurstöðu sem gróft mat sem byggir á þeim forsendum sem gefnar eru. Þá verður líka að hafa í huga að hið opinbera yrði, að öðru óbreyttu, að afla sömu skatttekna með öðrum hætti, væru skattar á fjármálafyrirtæki lækkuð þannig að þeir yrðu á móta og á hinum Norðurlöndunum.

10. Samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði og staða neytenda

Á meðfylgjandi mynd má sjá samanburð á stærð stærstu banka Evrópu og íslensku bankanna. Eignir stærstu banka Evrópu mælast í þúsundum milljarða evra en þeir stærstu íslensku rétt ná yfir tuginn.

Mynd 21. Eignir stærstu banka í Evrópu og á Íslandi (milljarðar evra í lok árs 2023).



Heimild: European Banking Authority.

Þessi stærðarmunur endurspeglar aðallega stærð ólíkra markaðssvæða. Hér má hafa í huga að flestar rannsóknir benda til verulegrar stærðarhagkvæmni í rekstri fjármálafyrirtækja.⁵⁰ Það þýðir að íslensku bankarnir, sem eru mjög litlir í samanburði við stærstu banka heims, búa við náttúrulega smæðaróhagkvæmni sem ekki verður umflúin og er hætt við að birtist meðal annars í hærri vaxtamun heildareigna hér á landi að öðru óbreyttu. Þessi stærðaróhagkvæmni er trúlega ólík milli ólíkra banka.

Við það bætist að íslenskir bankar eru í samkeppni við erlenda banka um lánsviðskipti við stærri fyrirtæki og stofnanir, sem og samkeppni í íbúðalánastarfsemi gagnvart lífeyrissjóðunum.

⁵⁰ Sjá t.d. Sapci og Miles (2019).

10.1 Staða neytenda á fjármálamarkaði

Bent hefur verið á að mikil hagræðing hefur átt sér stað í íslensku fjármálakerfi á síðustu árum. Vaxtamunur heildareigna hefur stundum verið í hærri kantinum miðað við það sem þekkist í nágrannalöndunum en hreinar vaxtatekjur sem hlutfall af eigin fé með því lægsta.

Þá benda aðrir mælikvarðar til þess að neytendur á íslenskum fjármálamarkaði búi við öfluga samkeppni sem þeir eigi verulegan hlut í að skapa sjálfir. Þannig er hreyfanleiki íslenskra neytenda á fjármálamarkaði talinn meiri en í öllum löndum ESB. Íslenskir neytendur eru því sérlega duglegir að flytja alls kyns viðskipti milli fjármálafyrirtækja, s.s. sparnaðarreikninga, húsnæðislán og annað, eftir því hvar þeir halda að þeim sé best borgið.⁵¹ Enda er ekki óalgengt að fólk sé í viðskiptum við fleiri en eitt fjármálafyrirtæki á hverjum tíma. Þá hefur tækniþróunin ýtt undir hreyfanleika, enda er afar auðvelt að stofna til viðskipta í gegnum síma og net. Þessi þróun er afar jákvæð fyrir íslenska neytendur.

Þá er auðvelt fyrir almenning að bera saman kjör ólíkra fjármálafyrirtækja á sérstökum vefsíðum sem ætlaðar eru almenningi. Þar birtast ítarlegar og uppfærðar upplýsingar um vexti, binditíma og sparnaðarleiðir, svo eitthvað sé nefnt.⁵²

Varðandi hlutfall kostnaðar vegna fjármálaþjónustu af heildarútgjöldum heimilanna í landinu er það að segja að það er bæði mismunandi milli ólíkrar stöðu heimilanna þeirra í milli og ólíkt yfir tíma. Þannig segir það lítið að bera saman slík hlutföll nema hægt sé að taka inn í útreikningana hvort heimilin eru skuldsett, hvenær, hve lengi og hvers vegna.

Af ofansögðu virðist samkeppni á fjármálamarkaði vera mikil, neytendum til hagsbóta. Þegar bent hefur verið á að lítill munur sé á verði bankaþjónustu og gjaldskrárhækkanir séu oft og tíðum í takt þarf það ekki endilega að þýða hagfræðilega að samkeppni skorti, heldur getur það allt eins verið merki um að samkeppni sé mjög virk.⁵³ Sambærilegt hlutfall kostnaðar vegna fjármálaþjónustu af heildarútgjöldum heimila hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum bendir í sömu átt.⁵⁴ Þetta verður að teljast áhugavert, sérstaklega í ljósi smæðar markaðarins.

Á myndinni hér að neðan má sjá samanburð á vaxtamun heimila og fyrirtækja, þ.e. mismun á inn- og útlánsvöxtum, í Evrópu á síðasta ári. Byggt er á tölum frá Evrópska bankaeftirlitinu (EBA).

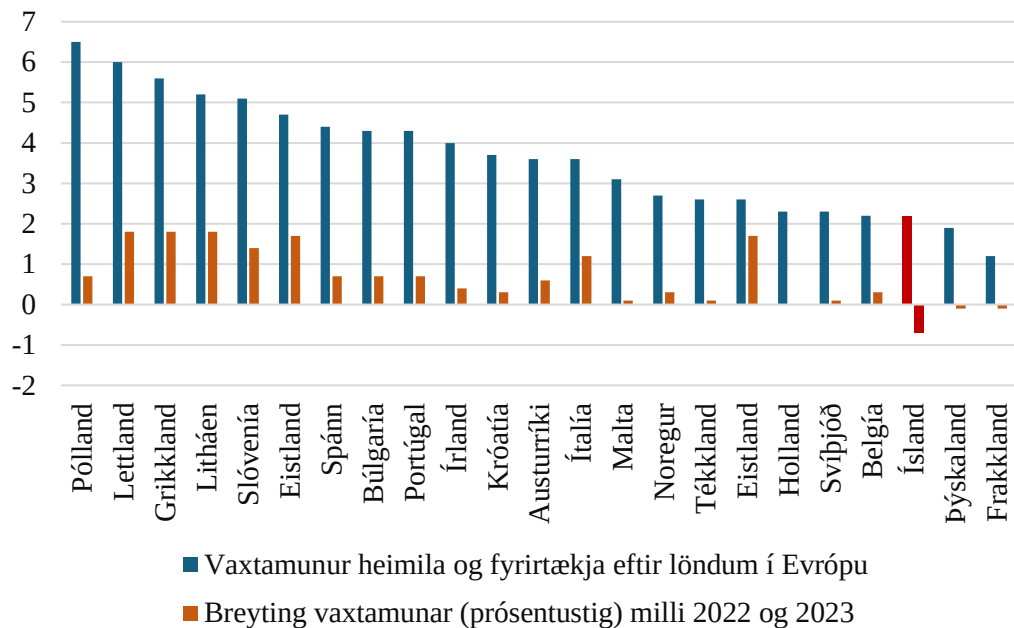
⁵¹ <https://www.sff.is/frettir-og-greinar/islendingar-duglegir-ad-faera-sig-milli-fjarmalafyrirtaekja-2> og könnun Gallup sem gerð var fyrir SFF árið 2024.

⁵² Sjá t.d. <https://aurbjorg.is/samanburdur/bankareikningar>

⁵³ Sjá umfjöllun, Menningar- og viðskiptaráðuneytið (2023).

⁵⁴ Sjá Menningar- og viðskiptaráðuneytið (2023), bls. 86.

Mynd 22. Vaxtamunur fyrirtækja og heimila 2023 (%) og breyting milli ára 2022 og 2023 (% stig).



Heimild: European Banking Authority og eigin útreikningar.

Samkvæmt þessum upplýsingum var vaxtamunurinn á þennan mælikvarða árið 2023 einungis minni í Þýskalandi og Frakklandi. Að sama skapi er áhugavert að hér á landi dró úr vaxtamun milli ára 2022 og 2023 en á sama tíma jókst hann í öllum samanburðarlöndunum utan hvað hann hélst óbreyttur í Hollandi.

Í framhaldi af ofangreindri umræðu er áhugavert að velja því fyrir sér hvers vegna erlend fjármálafyrirtæki hafa sýnt því jafn lítinn áhuga að starfa hér á landi og raun ber vitni. Skýringar þess eru eflaust margar, þ.m.t. vanþekking á íslenskum fjármálamarkaði og gjaldeyrisáhætta. Þá getur verið að fjármálakreppan 2008 og þau fjármagnshöft sem lögð voru á í kjölfar hennar dragi úr áhuga þeirra á að starfa hér á landi.

Þó verður að segjast að í ljósi stærðar þeirra og þeirrar staðreyndar að flestir stórir bankar í Evrópu eru með starfsemi í mörgum löndum ætti sú spurning að vakna hvers vegna þeir hafa ekki sett upp starfsstöðvar hér á landi, sérstaklega þar sem slíkt ætti að vera til þess að gera einfalt þar sem Ísland er hluti af evrópska markaðnum fyrir fjármálaþjónustu.

Það er freistandi að gagnálykta að væri fjármálastarfsemi hér á landi jafn arðsöm í hlutfalli við áhættu og margir vilja halda fram ætti að vera minni skortur á erlendum fjármálafyrirtækjum hér á landi.

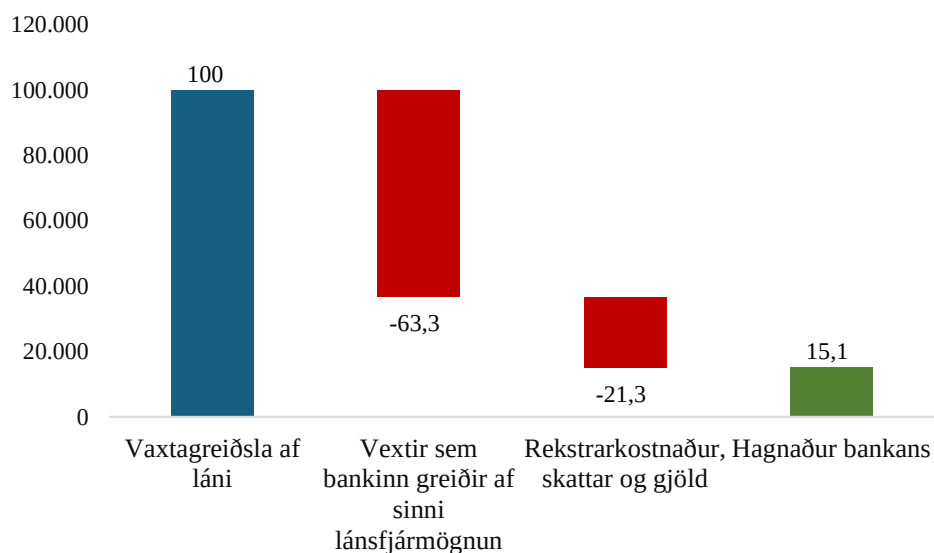
Hvert fer greiðsla vaxta af láninu? – Einfalt dæmi

Það er áhugavert að skoða hvað verður um vaxtagreiðslur fólks þegar það greiðir af lánum sínum. Til að átta sig á því þarf að gefa sér ýmsar forsendur, s.s. um vaxtatekjur, vaxtagjöld, rekstrarkostnað og skattgreiðslur bankans. Hér hefur verið reiknað út hvernig vaxtagreiðsla af láni skiptist út frá rauntölum úr rekstri banka.

Til að varpa ljósi á þetta höfum við sett upp dæmi með forsendum byggðum á rauntölum úr rekstri stóru bankanna þriggja. Notast er við meðaltöl síðasta rekstrarárs varðandi hlutdeild vaxtatekna af gjöldum og hagnaði, sem og rekstrarkostnað, tekjuskatt og hagnað.

Út frá þeim tölum má áætla hvernig 100 þús.kr. vaxtagreiðsla af láni skiptist milli ólíkra þátta.

Mynd 23. Skipting 100 þús.kr. greiðslu vaxta af láni (kr.)



Af þessu má áætla að af greiðsla vaxta uppá 100 þúsund krónur greiði bankinn ríflega 63 þúsund krónur í vexti, um 21 þúsund krónur fara í að standa undir rekstrarkostnaði bankans sem og sköttum og gjöldum til ríkisins. Hagnaður bankans af þessari vaxtagreiðslu er rétt ríflega 15.000 krónur sem unnt er að nýta til að til frekari vaxtar og uppbyggingar á rekstri félagsins, til að mæta framtíðar útlánatöpum eða greiða arð til eigenda, sem í tilfelli bankanna er að mestu ríkið og lífeyrissjóðir.

11. Íslandsálagið

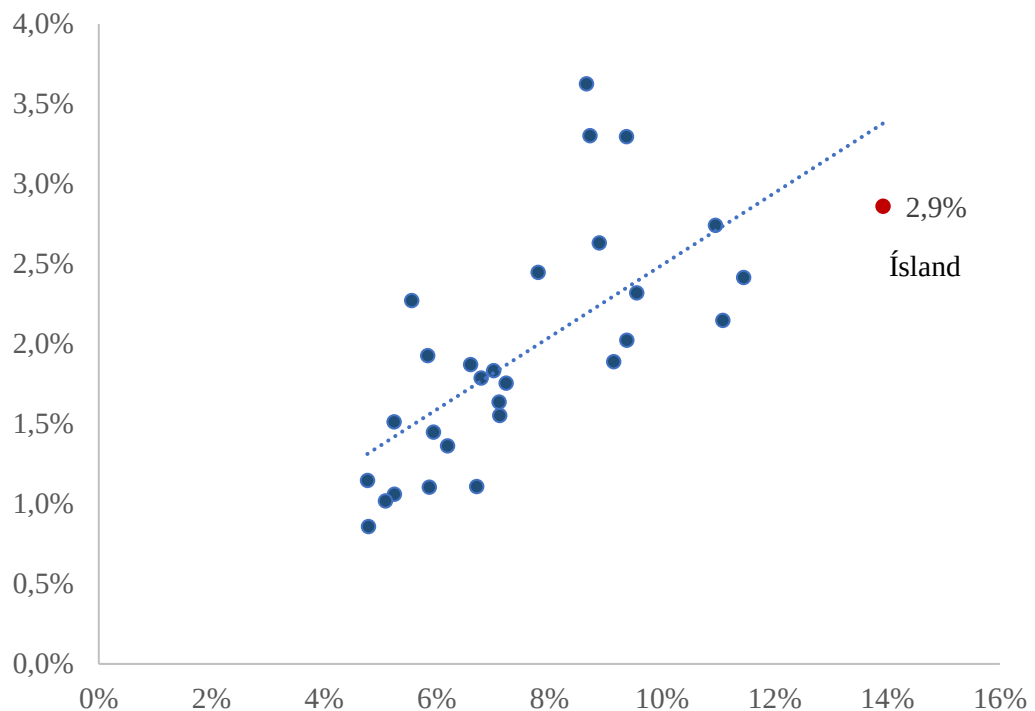
Þeir þættir sem hér hefur verið fjallað um að ofan, þ.e. háar eiginfjárkröfur, há sértæk skattlagning og há óvaxtaberandi bindiskylda, leiða til þess sem kalla mátti *Íslandsálag*. Við það bætist það óhagræði sem smæð markaðarins, fámenni og strjálbýli landsins leiðir af sér. Í *Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið* var hugtakið notað um öll þessi atriði, utan bindiskyldu, en hér lítum við til sömu þátta að undanskildu óhagræði vegna smæðar markaðarins. Afleiðing Íslandsálagsins er að vaxtamunur og önnur þau kjör sem viðskiptavinum bankanna bjóðast eru að öðru óbreyttu verri en ella.⁵⁵

Af ofansögðu má draga þá ályktun að íslenskir bankar hafi á síðustu misserum aukið mjög hagkvæmni í rekstri sínum en á sama tíma hafa stýrivextir haldist háir og eiginfjárkröfur verið auknar. Í Hvítbókinni var það metið svo að um 2/3 hluta hærri vaxta til neytenda hér á landi mátti rekja til hærri fjármögnunarkostnaðar bankanna en þriðjung til meiri álagningar. Frá því að það mat var framkvæmt hefur framleiðni aukist í rekstrinum samfara mikilli samkeppni um viðskiptavinum en á móti hafa meginvextir Seðlabanka Íslands hækkað úr um 4,5% í 9,25% og hlutfall vaxtalausrar bindiskyldu úr 1% í 3% eins og áður hefur verið rakið. Af því má ætla að langstærstur hluti hærri vaxta sem neytendum bjóðast hér á landi miðað við í nágrannalöndunum sé til kominn vegna ákvarðana stjórnvalda og efnahagsumhverfinu sem hafa áhrif á grunnvaxtastig landsins.

Þessar niðurstöður eru studdar af gögnum frá Evrópska bankaeftirlitinu (EBA). Á meðfylgjandi mynd má sjá samband meðalvaxtamunar bankakerfa í hinum ýmsu Evrópulöndum (lóðréttur ás) og meðaleiginfjárhlutfalls árána 2018–2023.

⁵⁵ Stjórnarráðið (2018).

Mynd 24. Samband eiginfjárhlutfalls (láréttur ás) og vaxtamunar (lóðréttur ás) bankakerfa Evrópulanda. Meðaltal 2018-2023.



Heimild: European Banking Authority og eigin útreikningar.

Samkvæmt þessu er jákvætt samband á milli eiginfjárfkrafnna og vaxtamunar. Sambandið er með þeim hætti að eftir því sem eiginfjárfkröfur eru hærri þarf vaxtamunurinn að vera hærri til þess að halda ákveðinni arðsemi á eigið fé. Það sem er athyglisvert er að miðað við það meðalsamband sem gildir á milli eiginfjárhlutfallsins og vaxtamunarins hjá löndunum í heild sinni er vaxtamunurinn hér á landi umtalsvert minni en þetta samband gefur tilefni til að ætla að það ætti að vera.

Eins og áður hefur verið reifað er rekstrarumhverfi, skattlagning og aðrar álögur ólíkt í hinum ýmsu löndum Evrópu. Evrópska bankaeftirlitið birtir m.a. ýmsar tölur sem nýtast við samanburð á bönkum. Í þessu sambandi er áhugavert að skoða hlutfall ólíkra kostnaðarliða af eigin fé íslenskra banka í samanburði við banka í öðrum löndum. Þannig má sjá hlutfall ýmissa kostnaðarliða, s.s. launa, rekstrarkostnaðar, framlaga í varúðarsjóð, afskrifta lána, innstæðutryggingar o.þ.h. af eigin fé. Þessi hlutföll eru mjög ólík milli landa.⁵⁶

⁵⁶ <https://www.eba.europa.eu>

11.1 Möguleg áhrif Íslandsálagsins á vaxtakjör

Hér hafa verið dregnar fram ýmsar tölur til að reyna að varpa ljósi á áhrif þessara þátta á þau lánaðkjör sem viðskiptavinum bankanna bjóðast í vaxtakjörum. Eins og fyrr segir má ætla að þessi kostnaður skiptist að einhverju leyti milli viðskiptavina og hluthafa bankanna.

Ef þessi kostnaður félli að öllu leyti á viðskiptavinina má ætla að hærri vaxtakjör en ella myndu nema milli 0,43 og 0,62 prósentustigum vegna hærri eiginfjárfkrafa en annars staðar á Norðurlöndunum, 0,21 prósentustigi vegna krafna um óvaxtaberandi bindiskyldu og um 0,32 prósentustigum á algengum íbúðalánum vegna hærri skattlagningar hér á landi en þar. Gróflega má því áætla að ef allur kostnaðurinn er borinn af viðskiptavinunum þýðir Íslandsálagið að vextir gætu verið um 0,96–1,15 prósentustigum lægri en ella. Er þá ótalin annar kostnaður, s.s. vegna hlutfallslega kostnaðarsamara eftirlits hér á landi en víðast hvar annars staðar. Hér verður að hnykkja á því enn og aftur að gert er ráð fyrir að allur kostnaðurinn lendi á viðskiptavinunum, en ætla má að hluti hans lendi á eigendum bankanna og að áhrifin geti verið ólík milli ólíkra banka.

Áður höfum við fjallað um áhrif hærri eiginfjárfkrafa en á hinum Norðurlöndunum og óvaxtaberandi bindiskyldu á vaxtakjör. Samantekin áhrif þessara þátta á vaxtakjör eru eins og sjá má í meðfylgjandi töflu.

Tafla 4. Möguleg áhrif Íslandsálagsins á vaxtakjör (prósentustig).

	Neðri mörk	Efri mörk
Eiginfjárfkröfur	0,43	0,62
Óvaxtaberandi bindiskylda	0,21	0,21
Hærri skattar	0,32	0,32
Samanlagt	0,96	1,15

Til að átta sig á hvaða áhrif þetta gæti haft fyrir neytendur má taka einfalt dæmi líkt og áður. Ef um er að ræða óverðtryggt 50 milljóna króna lán með 10,75% vöxtum má sjá hve mikið vaxtakostnaður myndi lækka ef vextir lækkuðu í samræmi við ofangreinda útreikninga og forsendur.

Tafla 5. Dæmi um möguleg áhrif lægri vaxtakostnaðar.

Húsnæðislán: 50.000.000 kr.		
	<i>Vaxtakostnaður</i>	<i>Mismunur</i>
Vextir 10,75%	5.375.000 kr.	
Vextir 9,79%	4.895.000 kr.	480.000 kr.
Vextir 9,6%	4.800.000 kr.	575.000 kr.

Við túlkun þessara niðurstaðna þarf að hafa í huga að hér er gert ráð fyrir að samantölgð áhrif þessara þriggja þátta fari öll til lækkunar útlánsvaxta. Eins og áður hefur verið rakið má ætla að einhver hluti færi í aukna arðsemi eða leiddi til einhverra breytinga í rekstri bankanna og skiptist þar að auki milli eigenda og viðskiptavina. Þá geta áhrifin verið ólík eftir ólíkum lánum, lánþegum og lánveitendum. Hér er því um gróft mat að ræða.

Einnig þarf að líta til þess að ríkið þyrfti að afla þeirra tekna sem það verður af með einhverjum öðrum hætti, ættu skatttekjur þess að vera óbreyttar eftir sem áður.

Það er mikilvægt í umræðu um Íslandsálagið að átta sig á því að það er tilkomið vegna sérstakra krafna og skatta sem lagðir eru á hér á landi og liggja því algerlega utan þess sem fjármálafyrirtæki á markaði hafa nokkuð um að segja eða geta nokkuð við gert og auk þess umfram það sem nágrannaríki okkar leggja á sín fjármálafyrirtæki, eins og áður hefur verið tekið fram. Í ljósi eignarhalds fjármálafyrirtækja á Íslandi sem hér hefur verið fjallað um lendir stór hluti þessa kostnaðar á endanum á viðskiptavinum bankanna, hvort sem er heimilum eða fyrirtækjum.

12. Samantekt helstu niðurstaðna

Fjármálastarfsemi leikur lykilhlutverk í efnahagslífinu og mikilvægi þess verður seint ofmetið.

Íslenskur fjármálamarkaður býr við mikil inngrip hins opinbera, sem og flókið og þungt regluverk sem hannað er fyrir mun stærri fjármálakerfi. Þá er hið opinbera stór eigandi fyrirtækja á markaðnum auk lífeyrissjóða. Fjármálafyrirtæki eru þar að auki í ójafnri samkeppni við lífeyrissjóði á íbúðalánamarkaði sökum hærri fjármögnunarkostnaðar bankanna og erlend og margfalt stærri fjármálafyrirtæki þegar kemur að lánum í erlendri mynt.

Þá er mikill beinn og óbeinn kostnaður af fjármálaeftirliti sem leggst á fyrirtæki á fjármálamarkaði. Það er að hluta til eðlilegt í ljósi smæðar markaðarins en þessi kostnaður er að stórum hluta dulinn og má ætla að hann sé ekki undir 2–3 milljörðum króna á ári. Gott eftirlit með fjármálastarfsemi er mikilvægt og nauðsynlegt. Hluti þessa kostnaðar kann að leggjast á viðskiptavinum bankanna í formi hærri útlánsvaxta, en ætla má að hve stór hlutinn er geti verið ólíkt milli fjármálafyrirtækja. Hér mætti huga að því hvort hægt væri að draga úr þessum kostnaði án þess að það komi niður á gæðum eftirlitsins eða auki áhættu um of í kerfinu. Hér mætti líta til þess hve mikil hagræðing hefur átt sér stað í rekstri banka á Íslandi á síðustu árum, ekki síst með aukinni nýtingu tækni.

Samanburður við banka í öðrum löndum sýnir glögglega að arðsemi er lægri en í þeim löndum sem við berum okkur yfirleitt saman við en kostnaðarhlutföll í samræmi við rekstur sambærilegra banka að stærð á fjármálamörkuðum annars staðar í Evrópu. Þá má færa rök fyrir því að arðsemi banka hér á landi kynni að eiga að vera hærri en víðast hvar annars staðar vegna smæðar bankakerfisins. Smærri fjármálakerfi geta ekki dreift áhættu á sama hátt og stærri kerfi og þurfa því að öðru óbreyttu að skila hærri arðsemi í rekstrinum til að vega upp á móti meiri áhættu og sveiflum í rekstri.

Skattaleg áhrif fyrirtækja á fjármálamarkaði eru mikil. Þannig má ætla að skattaleg áhrif og arðgreiðslur til hins opinbera séu nærri 100 milljörðum króna á ársgrundvelli. Þessi skattalegu áhrif eru með því mesta sem þekkist í efnahagslífinu.

Hærri eiginfjákröfur en víðast hvar annars staðar hækka, að öðru óbreyttu, fjármagnskostnað íslenskra banka í erlendum samanburði. Það dregur úr arðsemi þeirra á sama tíma og þeir geta ekki boðið sambærileg kjör og tíðkast í Evrópu. Gróft mat á áhrifum þessum á þau kjör sem lánveitendum bankanna bjóðast kynni að vera á bilinu 0,43–0,62 prósentustig miðað við gefnar forsendur um að annað sé óbreytt. Þessi áhrif og skipting þeirra geta verið ólík milli ólíkra banka og ræðst það m.a. af kröfum eigenda, efnahagsumhverfi og stefnu þeirra hverju sinni.

Samkeppni á íslenskum fjármálamarkaði er mikil og hagræðing í rekstri fyrirtækja á markaðnum hefur verið með því mesta sem þekkist hér á landi á síðustu árum. Sú þróun hefur átt sér stað með aukinni tæknivæðingu og hefur leitt

af sér mikilvæga hliðarstarfsemi á sviði fjármálatækni. Skýrar vísbendingar eru um að neytendur fái notið virkrar samkeppni á fjármálamarkaði.

Rekstrarumhverfi og arðsemi á íslenskum fjármálamarkaði hefur ekki freistað erlendra aðila að hefja starfsemi hér á landi. Það er skýr vísbending um að arðsemisvon hér á landi til samanburðar við áhættu sé ekki nægilega mikil. Erlendir bankar þjónusta ýmis stærri fyrirtæki á Íslandi á sama tíma og þeir búa ekki við sömu sérstöku kröfur sem lagðar eru á innlenda banka. Það skekkir samkeppnisstöðu íslenskra banka í viðskiptum við stærri fyrirtæki.

Hér á landi eru meiri álögur á fjármálafyrirtæki en gerist og gengur víðast hvar annars staðar. Sérstakri skattlagningu var komið á eftir fjármálahrunið á fyrsta áratug aldarinnar og átti hún að greiða upp kostnaðinn við fall bankanna. Þrátt fyrir að kostnaðurinn hafi verið greiddur upp fyrir fjölda ára hefur þessi skattlagning ekki verið aflögð. Samanburður við skattheimtu banka í Evrópu sýnir hve miklu munar í skattheimtunni. Tekjuskattur kerfislægu mikilvægu bankanna hér á landi var 27,2% af hagnaði fyrir skatta á síðasta ári, sem er mun hærra hlutfall en bankar á smærri mörkuðum á evrusvæðinu búa við, sem er 15,4%.

Að framangreindu má vera ljóst að álögur hins opinbera á bankana og háar eiginfjárkröfur leggjast að einhverju leyti á eigendur bankanna í formi lægri arðsemi en einnig á íslensk heimili og fyrirtæki í formi hærri vaxta og gjalda en ella þyrftu að vera að öðru óbreyttu. Þar sem eignarhaldið er að jafn stórum hluta í eigu almennings í gegnum hið opinbera og lífeyrissjóði og raun ber vitni leggjast álögurnar að endingu að stærstum hluta á almenning.

Síðast en ekki síst bætast við þetta mun hærri eiginfjárkröfur til íslenskra banka en víðast hvar annars staðar, sem gera fjármögnun að öðru óbreyttu mun dýrari en ella. Hátt eiginfjárlutfall eykur viðnámsþrótt bankanna við áföllum en finna verður jafnvægi milli áhættu vegna áfalla og kostnaðar við fjármögnun.

Hærri álögur en þekkjast víðast hvar annars staðar, óvaxtaberandi bindiskylda og háar kröfur um eiginfjárlutfall hér á landi leiða að öðru óbreyttu til aukins kostnaðar en hann skiptist ávallt með einhverjum hætti milli viðskiptavina og hluthafa þótt þau áhrif og skipting þeirra geti verið ólík milli ólíkra banka, sem fer eftir kröfum eigenda þeirra, efnahagsumhverfi eða stefnu þeirra hverju sinni.

Gróflega mætti því áætla að ef þær forsendur væru lagðar til grundvallar að allur kostnaður af því sem hér hefur verið kallað Íslandsálag væri borinn af viðskiptavinunum þýddi þetta að vextir gætu verið um 0,96–1,15 prósentustigum lægri en ella. Er þá ótalinn annar kostnaður, s.s. vegna hlutfallslega kostnaðarsamara eftirlits hér á landi en víðast hvar annars staðar á Norðurlöndunum.

Viðauki: Rekstur og afkoma váttryggingafélaga

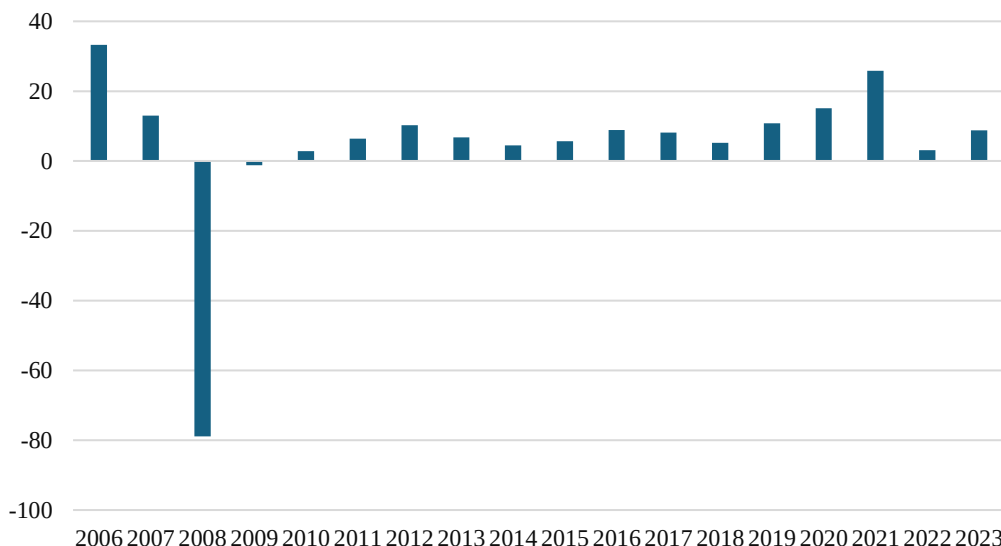
Váttryggingafélög leika mikilvægt hlutverk í hagkerfinu. Starfsemi þeirra gerir jafnt einstaklingum sem fyrirtækjum mögulegt að draga úr fjárhagslegri áhættu. Að auki eru þau mikilvægir aðilar á fjármálamarkaði, þar sem þau þurfa að ávaxta það fjármagn sem þau hafa yfir að ráða. Séð í því ljósi er hlutverk þeirra tvíþætt, þ.e. váttryggingastarfsemi og ávöxtun fjármagns á markaði.

Hér á landi starfa fjögur frumtryggingafélög, þ.e. Sjóvá, VÍS, TM og Vörður, en auk þeirra eru starfandi erlend váttryggingafélög sem bjóða upp á vissar tegundir trygginga. Þar að auki er Náttúruhamfaratrygging Íslands, sem er opinber aðili er tryggir gegn afleiðingum náttúruhamfara, en sú trygging er lögbundin.

Í nýlegri rannsókn eru íslenski váttryggingamarkaðurinn borinn saman við aðra váttryggingamarkaði á Norðurlöndunum.⁵⁷ Váttryggingamarkaðir á Norðurlöndunum eru langt frá því einsleitir. Þannig er minni samþjöppun váttryggingafélaga í Danmörku en í hinum löndunum, en þar í landi eru fjögur stærstu fyrirtækin með um 55% af öllum váttryggingarsamningum. Í Noregi og Svíþjóð er samþjöppunin mun meiri, þar sem fjögur stærstu félögin eru með 77–80% af samningunum. Finnland sker sig nokkuð úr sökum þess hve stór hluti iðgjalda er tilkominn vegna lögbundinna trygginga.⁵⁸ Samanburður við hin Norðurlöndin sýnir m.a. að hér á landi eru yfirleitt hærri hlutfallslegar útgreiðslur tjóna en í hinum löndunum.

Afkoma stóru váttryggingafélaganna hér á landi hefur verið mjög sveiflukennd gegnum árin, eins og glöggst má sjá á meðfylgjandi mynd.

Mynd 25. Afkoma stærstu tryggingafélaganna á Íslandi 2006–2023 (ma. kr. á verðlagi 2023).



Heimild: SFF, ársreikningar Sjóvá, VÍS, TM og Varðar og eigin útreikningar.

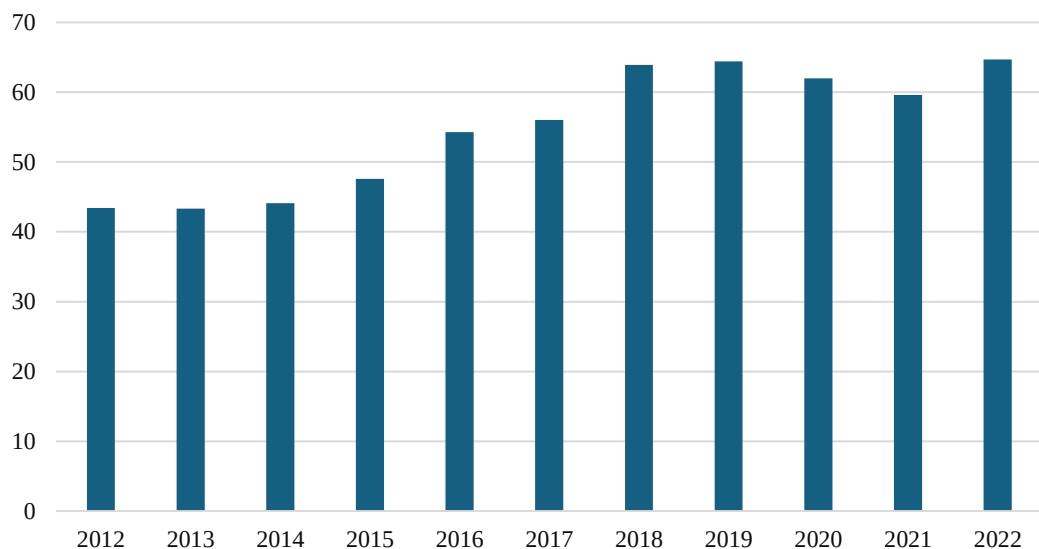
⁵⁷ Harpa Hjartardóttir (2024).

⁵⁸ Sama heimild.

Af myndinni má sjá að váttryggingafélögin töpuðu miklum fjármunum þegar verðmæti verðbréfa hrundi í fjármálahruninu árið 2008.

Að jafnaði greiða váttryggingafélögin um 50–70 milljarða króna í tjónabætur til viðskiptavina sinna á ári.

Mynd 26. Greiddar tjónabætur stærstu váttryggingafélaganna til viðskiptavina (ma. kr. á verðlagi 2023).



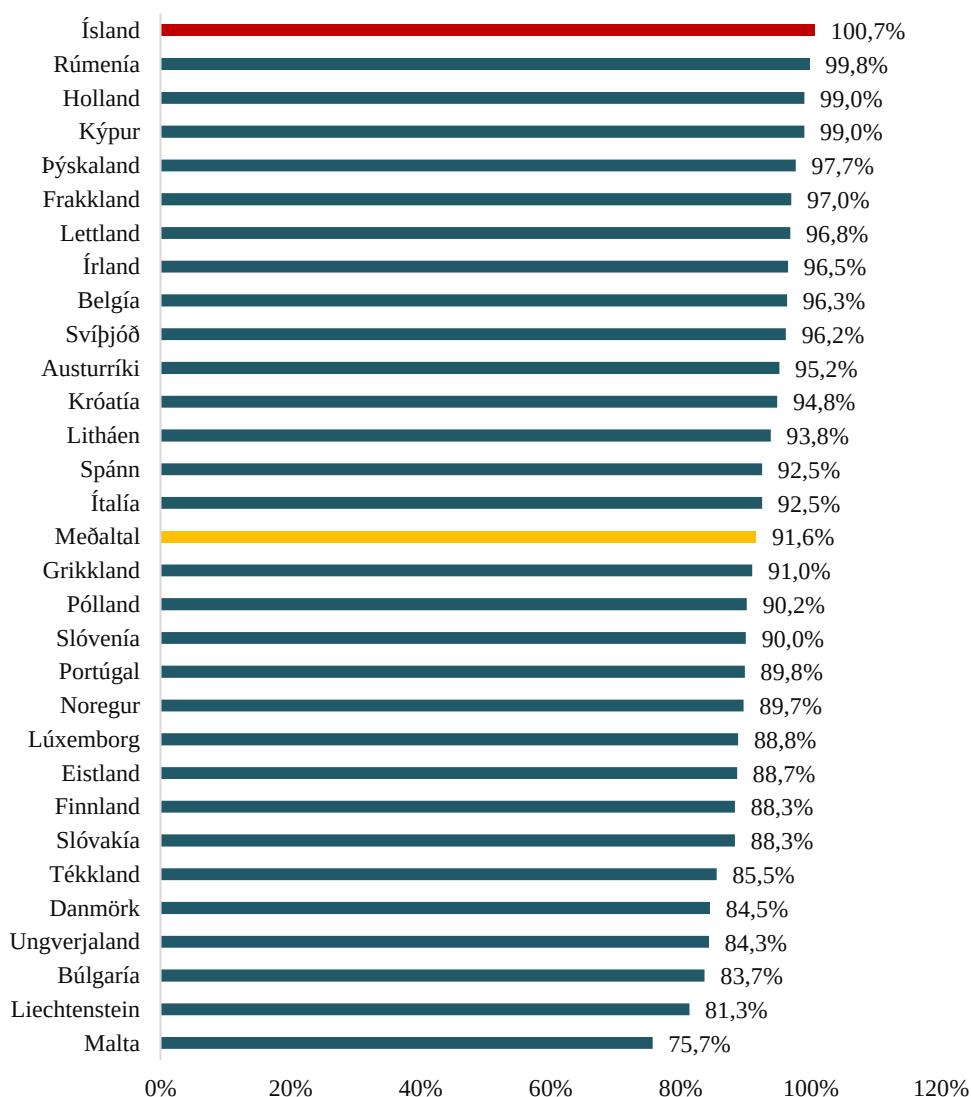
Heimild: SFF, OECD og eigin útreikningar.

Af þessu má ráða að afkoma stærstu váttryggingafélaganna ræðst af verulegu leyti af afkomu fjárfestingarhluta þeirra.

Þetta sést enn skýrar í samanburði íslensku váttryggingafélaganna við evrópsk félög. Samsett hlutfall váttrygginga, að undanskildum líftryggingum, er mælikvarði á afkomu þeirra af váttryggingastarfseminni einni. Nánar tiltekið er samsett hlutfall váttrygginga hlutfall summu af tjónum, hluta endurtryggjenda í iðgjöldum og tjónum og rekstrarkostnaðar vegna váttrygginga af heildariðgjöldum.

Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (EIOPA) tekur m.a. saman upplýsingar um samsett hlutfall váttrygginga í ólíkum löndum Evrópu. Samanburð á þessu hlutfalli milli landa má sjá á meðfylgjandi mynd, þar sem horft er til meðaltals áranna 2017–2022.

Mynd 27. Samsett hlutfall váttrygginga (án líftrygginga) – meðaltal 2017–2022.



Heimild: EIOPA.

Samkvæmt þessu hefur að meðaltali ekki verið hagnaður af váttryggingahluta rekstrar skaðatrygginga íslensku váttryggingafélaganna á þeim árum sem hér er horft til. Það bendir til að tekjur af iðgjöldum einar og sér nægi yfirleitt ekki til að stranda straum af bæði rekstrarkostnaði og tjónabóta vegna skaðatrygginga.

Skattgreiðslur váttryggingafélaganna

Sé litið til tekjuskatts váttryggingafélaganna má ætla að skattaleg áhrif þeirra hafi verið ríflega 1.400 milljónir króna á síðasta ári og skattar af launum þeirra um 5 milljarðar króna á síðasta ári. Í mati á skattheimtu vegna launa er tekið tillit til mótfamlags launagreiðanda í lífeyrissjóð. Samkvæmt þessu voru heildarskattaleg áhrif váttryggingafélaganna á Íslandi um 6,4 milljarðar króna á síðasta ári.

Tafla 7. Skattaleg áhrif váttryggingafélaganna (m.kr.).

	Tekjuskattur	Skattar af launum	Samtals
Váttryggingafélög	1.400	5.000	6.400

Heimildir

Ásgeir Jónsson og Hersir Sigurgeirsson (2016). *Skýrsla um kostnað og endurheimtur ríkissjóðs af falli bankanna*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík.

Bankasýsla ríkisins (2020). Minnisblað til fjármála- og efnahagsráðherra. Íslenskir bankar og samanburður EBA á bönkum í Evrópu. Dagsett 29. október 2020.

Bankasýsla ríkisins (2024). *Skýrsla um starfsemi Bankasýslu ríkisins 2022* (mars). Bankasýsla ríkisins, Reykjavík.

Basu, S., Pascali, L., Schiantarelli, F. og Serven, L. (2022). Productivity and the Welfare of Nations. *Journal of the European Economic Association*, Vol 20, Issue 4 (August).

Claus, I, Jacobsen, V., Brock, J. (2004). Financial systems and economic growth: An evaluation framework for policy. *NZ Treasury Working Paper 04/17*. New Zealand Treasury. Wellington, New Zealand.

Copenhagen Economics (2019). *EU Implementation of the Final Basel III Framework*. Copenhagen Economics, Kaupmannahöfn.

Copenhagen Economics (2021). *The Impact of the Output Floor in the Final Basel II Package*. Copenhagen Economics, Kaupmannahöfn.

Dagur Jónasson og Snorri Gunnarsson (2019). *Hefur bindiskylda Seðlabanka Íslands áhrif á skulda- og hlutabréfamarkaðinn á Íslandi?* BSc-ritgerð í viðskiptafræði við Háskólann í Reykjavík, Háskólinn í Reykjavík.

EBRD (2021). *State Banks on the Rise*. Transition Report 2020–21. European Bank for Reconstruction and Development. London, UK.

European Commission (2024a). *The Future of European competitiveness Part A. A competitiveness strategy for Europe*. (September), Bruxelles.

European Commission (2024a). *The Future of European competitiveness Part B. In-depth analysis and recommendations*. (September), Bruxelles.

Fjársýslan (2024). *Ríkisreikningur 2023*. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík

Gallup (2024). Skoðanakönnun unnin fyrir Samtök fyrirtækja á fjármálamarkaði.

Harpa Hjartardóttir (2024). *Er dýrt að tryggja á Íslandi? Tryggingar á Íslandi í norrænu samhengi*. MS-ritgerð í fjármálahagfræði. Hagfræðideild Háskóla Íslands, Reykjavík.

International Monetary Fund (2022). Reserve Requirements. Monetary Operations and Domestic Market Development. Í *Monetary and Capital Markets*

Department *TECHNICAL ASSISTANCE HANDBOOK*. International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (2024). *Iceland*. Staff Report for the 2024 Article IV Consultation (June). International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (2024b). *Bank Profits and Bank Taxes in the EU*. Höfundar Maneely, M. og Ratnovski, L., IMFELibrary, 09 July.

KPMG (2017). *Special taxes in the financial sector. Nordic comparison*. November. KPMG, London.

Mendicino, C., Nikolov, K., Rubio-Ramirez, J., Suarez, J. og Supera, D. (2021). How much capital should banks hold? European Central Bank, *Research Bulletin*, No. 80, (27 January). European Central Bank, Frankfurt.

Menningar- og viðskiptaráðuneytið (2023). *Gjaldtaka og arðsemi viðskiptabankanna*. Skýrsla starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra. Stjórnarráð Íslands. Reykjavík.

Oulton, N. (2022). The Productivity-Welfare Linkage: A Decomposition. ESCoE Discussion Paper 2022-07 (March).

PwC (2023). *2023 Total Tax Contribution of the UK banking sector* (9. útg., nóvember), PwC, London.

Samkeppniseftirlitið (2018). *Framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið*. Svör Samkeppniseftirlitsins við spurningum Hvítbókarnefndar. Skýrsla 1/2018. Samkeppniseftirlitið, Reykjavík.

Samkeppniseftirlitið (2021). *Álit vegna sölu á hlut í Íslandsbanka*. Samkeppniseftirlitið, Reykjavík.

Sapci, A. og Miles, B. (2019). Bank size, returns to scale, and cost efficiency. *Journal of Economics and Business*, Vol. 105 (September-October).

Seðlabanki Íslands (2020). *Hlutverk bindiskyldu og breytingar á henni*. 11. mars 2020, Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2020b). *Ársskýrsla Fjármálaeftirlitsins 2020*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2021). *Eiginfjákröfur og fjármálastöðugleiki*. Sérrit 2021/15. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2023). *Fjármálaeftirlit 2023*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2024). *Fjármálastöðugleiki*, nr. 1. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2024b). *Fjármálaeftirlit*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík.

Sigrún Rósa Björnsdóttir (2017). *Virðisaukaskattur í starfsemi fjármálafyrirtækja*. Ritgerð til MA gráðu í skattarétti. Félagsvísinda- og lagadeild, Háskólinn á Bifröst.

Stjórnarráðið (2018). *Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið*. Stjórnarráð Íslands, Reykjavík.



Sértæk skattlagning banka á Íslandi

Samanburður við Vestur-Evrópu

—

September 2026

Þrír sértækir skattar á bankastarfsemi*

01 / SKULDIR

Sérstakur bankaskattur

0,145% → 0,254%

af heildarskuldum

- Umfram 50 ma.kr.
- Skuldir í árslok að frádregnum tilteknum skattskuldum.
- Ófrádráttarbær frá tekjuskatti

Sett á 2010

02 / HAGNAÐUR

Sérstakur fjársýsluskattur

6,00%

viðbót við tekjuskatt

- Heildartekjuskattur verður 26% á hagnað umfram 1 ma.kr.

Sett á 2012

Viðbót við almennan 20% tekjuskatt

03 / LAUN

Fjársýsluskattur á laun

5,50%

ofan á tryggingagjald

- Af skattskyldum launagreiðslum.

Sett á 2011

- Að auki greiða bankar gjald vegna fjármálaeftirlits Seðlabankans og Umboðsmanns skuldara en hvort tveggja er skilgreint sem skattar hjá hinu opinbera. Bankarnir bera einnig kostnað af óvaxtaberandi bindiskyldu sem skilgreind hefur verið sem ígildi skatta af Alþjóðagjaldeyrissjóðnum

Skattbyrði kerfislega mikilvægu bankanna

Sértæk skattbyrði nálgast helming af heildarskattbyrði bankanna

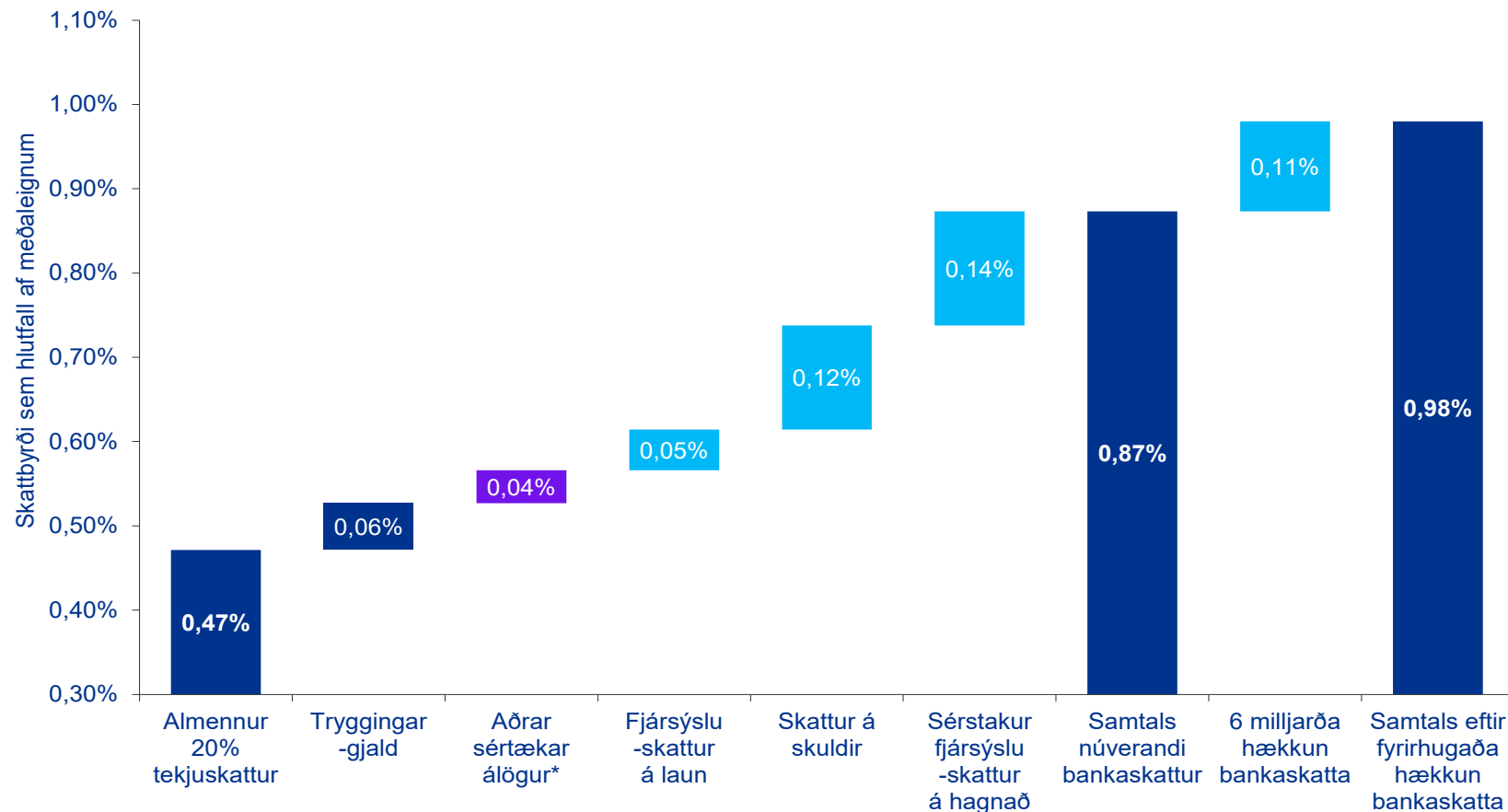
Sértækir skattar nema um 40% af heildarskattbyrði bankanna í dag.

Hlutfallið hækkar í tæplega 50% ef skattarnir hækka um 6 milljarða.

Fyrirhuguð hækkun eykur vægi sértækra skatta verulega.

Samsetning skattkerfisins undirstrikar sérstöðu Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Skattlagning kerfislega mikilvægu bankanna eftir skattstofni sem hlutfall af meðaleignum 2025



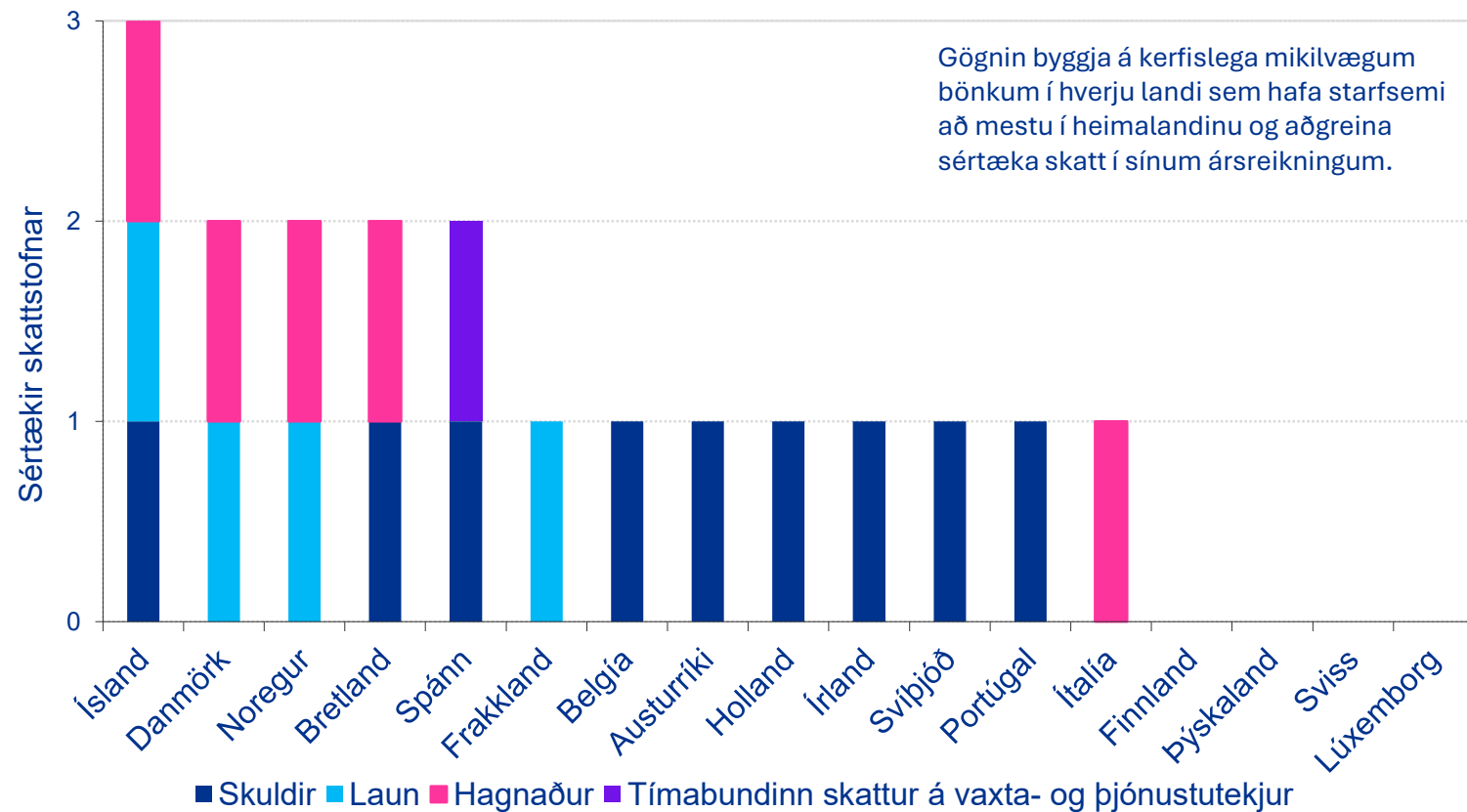
* Eftirlitsgjald til Seðlabankans og gjald vegna Umboðsmanns skuldara

Aðeins Ísland með þrjá ólíka skattstofna

Ísland í sérflokki

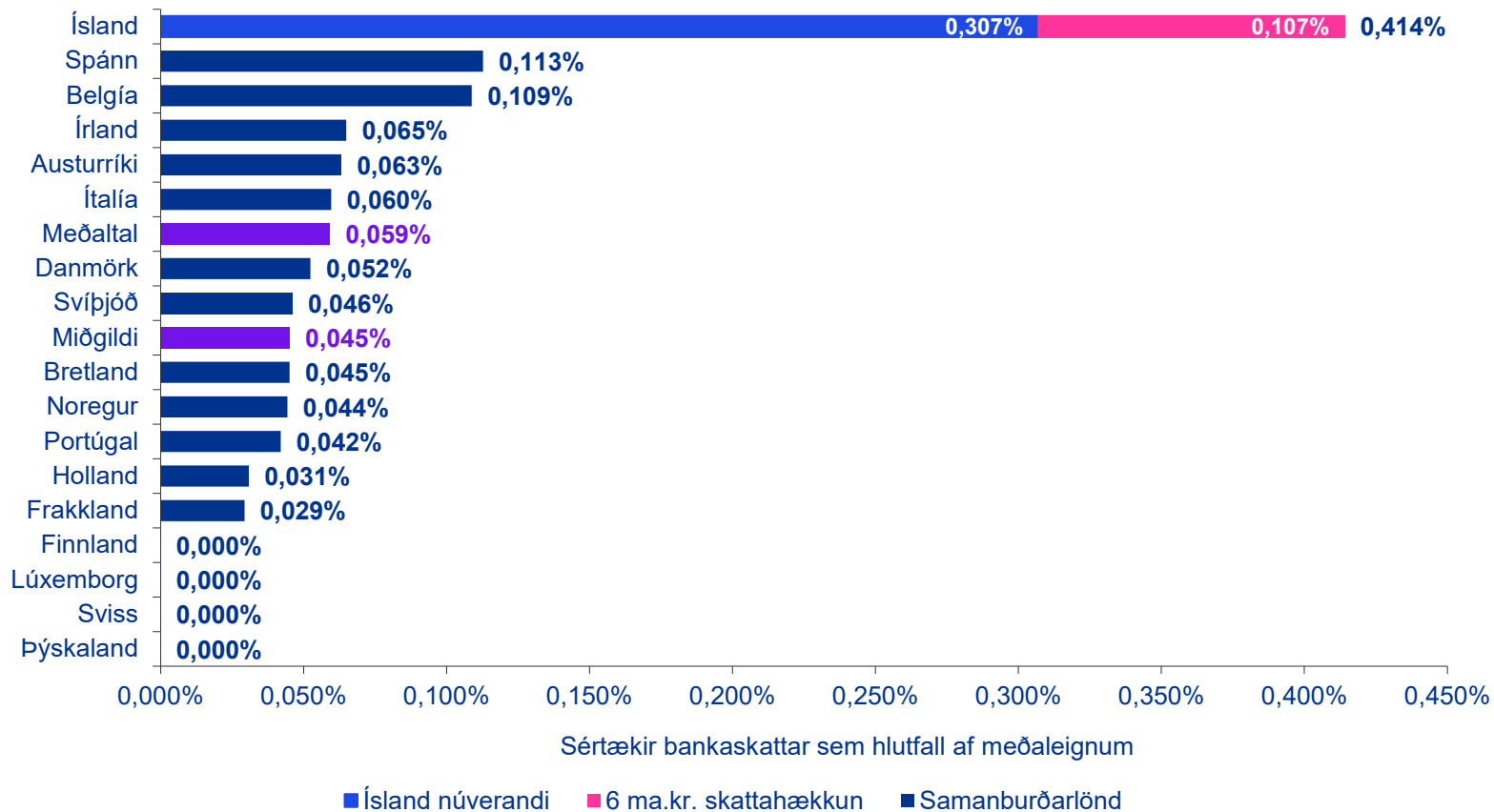
Sértæk skattbyrði nær samtímis til fjármögnunar, launa og hagnaðar á meðan samanburðarlöndin beita almennt sértækri skattlagningu á færri skattstofna eða enga.

Skattstofnar sem liggja til grundvallar sértækri skattlagningu banka



Skattbyrði Íslenskra banka er í sérflokki í Vestur-Evrópu

Samanburður sértækra skatta valinna banka í heimalandi þeirra í Vestur-Evrópu sem hlutfall af meðaleignum 2025



Skattbyrðin er rúmlega 5 sinnum hærri en meðaltalið og rúmlega 7 sinnum hærri eftir 6 milljarða hækkun.

Skattahækkunin ein og sér myndi raðast í 4. sæti yfir hæstu sértæku skattana í greiningunni.



kpmg.com/socialmedia

© 2026 KPMG ehf. á Íslandi er aðili að alþjóðlegu neti KPMG, samtökum sjálfstæðra fyrirtækja sem aðild eiga að KPMG International Limited, ensku félagi með takmarkaða ábyrgð. Allur réttur áskilinn

Document Classification: KPMG Confidential

Bank Taxes: EU Experience and Related Analytical Considerations

Lev Ratnovski

Based on “Bank Profits and Bank Taxes in the EU” (2024)

Caveats

- The views expressed are those of the author and do not necessarily represent the views of the IMF, its Executive Board, or IMF management
- **Based on:**
 - Bank Profits and Bank Taxes in the EU (Maneely and Ratnovski, 2024, IMF WP)**
 - Reflects conceptual issues and the state of practice at that time
 - “The Taxation and Regulation of Banks” (Keen, 2011, IMF WP)
 - IMF surveillance of EU countries with bank taxes
- Not covering Iceland – refer to Iceland IMF team/surveillance documents

Initial considerations

- **Plausible rationale**

- Protected/franchised sector; public backstops
- Largely VAT-exempt, weakening standard consumption-tax coverage
- Sharing gains from windfall profits (real or perceived)
- “*That’s where the money is*” – Willie Sutton

- **Caution**

- Retained earnings are a first line of defense for bank capital and stability
- Tax incidence may pass to borrowers/depositors; capital accumulation and credit provision
- May disadvantage domestic banks and encourage activity or profits to shift abroad

- **Broader tax policy principles**

- Compare bank taxes to other revenue raising measures
- Efficient, fair, simple, transparent, stable, predictable

Empirical evidence of financial intermediation and real effects of bank taxes

- **Credit supply and pricing**

- Higher lending rates and lower loan volumes, especially for weaker banks / borrowers
- *Buch et al., 2016, JBF; Borsuk et al., 2023, JBF*

- **Real effects**

- Lower investment; especially for bank-dependent firms
- *Sobiech et al., 2021, JCF; Borsuk et al., 2024, JFS*

- **Incidence is shared with customers**

- Lending rates, deposit rates, or fees, depending on market structure and tax design
- *Buch et al., 2016, JBF; Kogler, 2018, ITPF*

- **Bank behavior**

- Taxes can induce search for yield, although liability levies may reduce leverage
- *Borsuk et al., 2023, JBF; Bremus et al., 2020, JBF*

2024 IMF paper: Bank taxes in EU countries

- **12 of 27 EU countries introduced new bank taxes following 2023 monetary policy tightening**
 - Deposit rates adjusted more slowly than lending rates, higher NIM boosted bank profits
- **Tax designs differed markedly**
 - *Stock* – Liabilities or assets
 - *Flows* – Profits or “excess” profits; net interest income or broader net revenue
 - Temporary vs. permanent; in some cases, capital-substitution options
- **Tax burden also varied**
 - Very small: about **0.02–0.04% of RWA** in the Netherlands and Belgium
 - Moderate: around **0.3–0.8% of RWA** in several countries
 - High: about **1% of RWA** in Lithuania
- **After 2024:**
 - Some taxes expired: Czechia, Lithuania, original Italian levy
 - Others were extended, redesigned, or increased: Latvia, Romania, Hungary, Spain

Design trade-offs in bank taxes

- **Profits/revenue vs. assets/liabilities**

- Profits/revenue tax moves with bank profitability, may encourage greater pass-through to deposit rates
- Asset/liability tax provides more stable fiscal revenue, but can become burdensome when bank profits fall

- **Profits vs. net interest income / net revenue**

- Profit tax offers more scope for avoidance or profit shifting, but preserves provisioning incentives
- NII tax is more closely linked to gains from higher interest rates, but may encourage substitution from interest margins toward fees

- **“Excess” vs. regular profits/revenue**

- Windfall profits may be perceived, but are hard to define economically in a cyclical industry
- Correct definition: return above the normal return on capital, but that is hard to define and historical averages in a cyclical industry may be misleading (e.g., the pandemic)
- Once fiscal revenue is targeted, mainly affects the distribution of burden across banks

Bank taxes vs other policy measures

- **Bank taxes vs. capital building**

- Windfall profits provide an opportunity to strengthen bank capital
- Allowing banks to retain the tax amount as capital may help (Italy), but does not lock it in
- Higher regulatory capital buffers (e.g., CCyB) preserve the resilience gains better

- **Retail government savings instruments can address low deposit-rate pass-through through**

- A simple, safe savings instrument offered through bank interface (Belgium, Portugal)
- Forces banks to compete for deposits
- Broadens the retail investor base for government debt
- Links household returns directly to sovereign fiscal credibility

- **Compare bank taxes to other revenue raising measures**

Bank taxes in subsequent IMF surveillance

- **Appraisal hinges on design**
- **Favorable appraisal – selected examples**
 - **Lithuania:** new lending excluded
 - **Czechia:** carefully defined excess profits
 - Temporary measures that ultimately expired
- **Cautionary appraisal – selected examples**
 - **Latvia:** reassess levy (distortionary); allow expiry in 2027
 - **Romania:** turnover tax could weaken buffers and intermediation
 - **Hungary:** reduce reliance on windfall taxes and other interventions
 - **Slovenia:** allow asset tax to expire as planned
 - **Spain:** improved design, but rationale/complexity questioned; allow to expire
- **Some positive design recommendations – selected examples**
 - **Poland:** shift from asset levy toward a CIT top-up
 - **Austria:** shift from assets toward selected liabilities

Summary

- **Plausible rationale** (Keen, 2011; Maneely & Ratnovski, 2024)
 - Economic rents, implicit public support, or systemic risk externalities
 - Partly offset potential VAT under-taxation
- **Design and the objective need to match** (Keen, 2011; Maneely & Ratnovski, 2024)
 - Tax the identified rent or externality, not simply “banks”
 - Windfall/rents: benchmarked to normal return on capital rather than ad hoc historical profits
- **Fiscal revenue vs macro-financial costs** (M&R, 2024; Buch et al., 2016, Sobiech et al., 2021)
 - Effects on capital accumulation and credit supply
 - Incidence may ultimately fall partly on borrowers, depositors, or investors
- **Implementation matters** (Maneely & Ratnovski, 2024)
 - Avoid ad hoc taxation that reduces predictability
 - Avoid designs that most discourage lending or provisioning
 - Assess bank taxes against alternative revenue-raising measures

ICELAND / SEPTEMBER 2026

Unpredictable world. Predictable rules.

Political uncertainty, sector exposure
and the case for long-term investment

Lars Christensen

Rules, discretion and investment



Frank Knight, 1921

Some uncertainty cannot be reduced to a reliable probability.



Kydland and Prescott, 1977

Investors anticipate that governments may change policy after they invest.

The question: how can policy remain credible when circumstances change?

External shocks reach Iceland through its sectors

US fiscal and monetary policy	A loss of fiscal or monetary credibility could raise global financing costs.
Ukraine and wider conflict	Trade restrictions, transport disruption and infrastructure threats can change operating conditions.
Trade and energy disruption	Export prices, imported fuel and access to markets affect sectors differently.

These are scenarios to prepare for. Their timing remains uncertain.

Volcanoes and the limits of forecasting



The risks you understand, but cannot change.

STRATOS North measures exposure, not the state of the world

The Risk Exposure Index, or REI. The concept, method and model are our own.

Not a forecast	The index does not guess the future. It measures where you are exposed if a shock arrives.
A measure of exposure	When the index rises, the organisation has become more vulnerable. It does not mean the world has become more dangerous.
Independent of the climate	The number is independent of the geopolitical, economic and financial conditions it measures exposure to.

We cannot predict shocks. We can find where we are vulnerable, and act before one arrives.

A STRATOS North assessment starts with exposure

How much would a change in conditions hurt this sector?

Common questions	Which activities depend on the affected market, asset or rule?
Capacity to adapt	What substitutes, buffers and alternative sources of revenue exist?
Wisdom of the crowd	A panel across the organisation answers the same questions, and the pooled judgement beats any single expert view.
Comparable judgements	Score the same ten dimensions and examine the reasons for disagreement.

The ten dimensions every sector is scored on

The same battery for each sector, so the judgements can be compared and argued with.

01 Funding and credit

Access to finance, refinancing terms and the credit quality of customers.

02 Demand and activity

How far revenue depends on the cycle and on discretionary spending.

03 Currency and prices

Exposure to the króna, export prices and the cost of imported inputs.

04 Energy and fuel

Dependence on electricity and fuel, and the scope to pass costs on.

05 Supply and transport

Physical inputs, shipping and air links, and how easily they are replaced.

06 Labour and skills

Reliance on staff who are hard to replace, and on seasonal or foreign labour.

07 Cyber and data

Reliance on uninterrupted digital operations, systems and customer data.

08 Nature and climate

Physical hazards, resource conditions and assets tied to one location.

09 Trade and security

Market access, sanctions, trade barriers and critical infrastructure.

10 Tax and regulation

Sector taxation, permits, resource rules and the treatment of committed capital.

Twenty means limited exposure, forty moderate, sixty substantial and eighty very high.

Let's fill in the numbers together

You know these sectors better than I do. Score each one on the scale below.

Exposure	Finance	Fisheries	Power	Aluminium	Tourism	Software
Funding and credit	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Demand and activity	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Currency and prices	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Energy and fuel	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Supply and transport	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Labour and skills	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Cyber and data	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Nature and climate	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Trade and security	XX	XX	XX	XX	XX	XX
Tax and regulation	XX	XX	XX	XX	XX	XX

20 Limited 40 Moderate 60 Substantial 80 Very high

One shock can reach a sector more than once

Tourism downturn	Lower visitor spending weakens cash flow and property income.
Banking exposure	Borrower stress can rise while demand for new credit falls.
Possible policy response	Budget pressure may prompt tax changes that affect investment elsewhere.

The policy response can amplify the shock, or help absorb it.

The bank tax is a test of policy credibility

The proposal	Raising the tax on bank liabilities, on top of already considerable bank-specific taxation.
The economic question	How would the design affect funding, lending, competition and investment?
The wider question	What should investors in other sectors infer about future changes to their own terms?

Fiscal consolidation still requires a comparison of credible alternatives.

Good legislation needs time for scrutiny

Denmark is part of this discussion

About one month

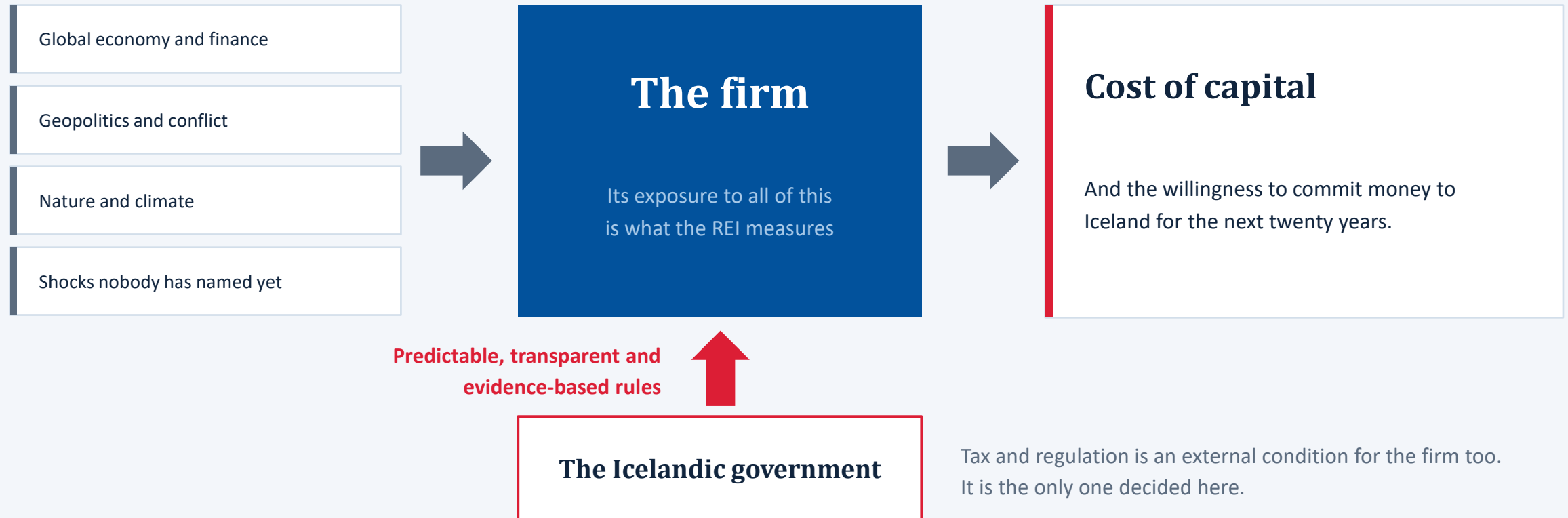
The fall in average parliamentary processing time
over the 15 years examined by Jonas Herby

Speed alone says little about whether the diagnosis is right.

What Iceland can actually change

A firm does not set its own external conditions. One of those conditions is written in Reykjavík.

KNOWN AND UNKNOWN SHOCKS



Better rules lower the exposure of every sector, and make Icelandic firms easier to invest in.

Predictable rules support long-term investment

Evidence	Publish the economic assessment and compare the alternatives.
Consultation	Give affected parties time to test the assumptions.
Transition	Explain how existing commitments will be treated.
Review	Set review dates and define how emergency powers expire.

Iceland can remain dynamic while making policy more dependable.