

Skýrsla

**eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra,
samkvæmt lögum nr. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga,
heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins**

(Lögð fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

Mars 2010

Efnisyfirlit

1. Skipun, hlutverk og úrræði eftirlitsnefndar	5
1.1 Skipun nefndarinnar og skýrsla	5
1.2. Hlutverk eftirlitsnefndar	5
1.3 Úrræði eftirlitsnefndar	7
2. Störf nefndarinnar	8
2.1 Almenn	8
2.2 Gagnaöflun og fyrirkomulag skoðunar	9
2.3 Framkvæmd eftirlitsins	10
3. Eftirlitsskyldir aðilar (fjármálafyrirtæki)	10
3.1 Almenn	10
3.2 Umboðsmenn viðskiptavina	11
3.3 Úrræði fyrir einstaklinga og framkvæmd	12
3.3.1 Verklagsreglur og framkvæmd	13
3.4 Úrræði fyrir fyrirtæki og framkvæmd	14
3.4.1 Verklagsreglur	14
4. Atriði sem þarfnast sérstakrar skoðunar	14
5. Lokaorð	15

1. Skipun, hlutverk og úrræði eftirlitsnefndar

1.1 Skipun nefndarinnar og skýrsla

Nefndin var skipuð með bréfi efnahags- og viðskiptaráðuneytis dagsett 22. desember 2009. Skipunarbréf barst nefndarmönnum þann 28. desember og nefndin hélt sinn fyrsta fund 14. janúar 2010.

María Thejll hdl. og forstöðumaður Lagastofnunar Háskóla Íslands er formaður nefndarinnar. Aðrir nefndarmenn eru Sigríður Armannsdóttir, löggiltur endurskoðandi, eigandi APAL-endurskoðunarskrifstofu og Þórólfur Matthíasson, prófessor við hagfræðideild Háskóla Íslands. Starfsmaður nefndarinnar er Valgerður Rún Benediktsdóttir, lögfræðingur í efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

Samkvæmt 6. mgr. 5. gr. laga nr. 107/2009 bar eftirlitsnefnd að skila skýrslu til ráðherra fyrir 1. mars. Nefndin óskaði eftir fresti til 8. mars til að skila bráðabirgðaskýrslu til ráðherra og var sá frestur veittur. Nefndin hyggst skila ráðherra fyllri skýrslu eigi síðar en 1. júlí nk. Ástæða þess að nú er aðeins skilað bráðabirgðaskýrslu eru nokkrar.

Í fyrsta lagi hafa eftirlitsskyldir aðilar (hér eftir nefndir fjármálafyrirtæki) fullafgreitt fá mál á þeim fjórum mánuðum sem liðnir eru frá gildistöku laganna enda voru verklagsreglur samkvæmt 2. mgr. 3. gr. ekki staðfestar af Fjármálaeftirlitinu fyrr en 2. mars síðastliðinn. Nefndinni er ætlað að aðgæta hvort jafnræðis sé gætt við úrlausn sambærilegra mála. Eðli máls samkvæmt þarf hvert fjármálafyrirtæki að hafa fullafgreitt allnokkur sambærileg mál eigi nefndin að geta gengið úr skugga um að leyst sé úr sambærilegum málum með svipuðum hætti.

Í öðru lagi hefur nefndin átt fundi með öllum stærstu aðilum á fjármálamarkaði og kallað eftir upplýsingum um verkferla og vinnulag. Þessu hefur verið vel tekið af hálfu fjármálafyrirtækja. Flest þeirra vinna að endurskoðun og endurbótum verkferla í ljósi verklagsreglna sem hafa verið eða eru nýlega staðfestar hjá Fjármálaeftirliti og Samkeppniseftirliti.

Í þriðja lagi kom í ljós á fundum nefndarinnar með fjármálafyrirtækjum að upplýsingar sem nefndin telur sig þurfa aðgang að, kalla á sérvinnslu. Nefndin ræður þannig ekki ein vinnsluhraða sínum og hefur frekar lagt áherslu á að fá góðar upplýsingar en viðbragðshraða. Nefndin telur sig vera að vinna í anda laganna og skipunarbréfsins með því að haga verklagi með þessu móti.

Í fjórða lagi telur nefndin að með því að heimsækja fjármálastofnanir og eiga fundi með forsvarsmönnum þeirra sé nefndin að koma til skila því markmiði sem nefnt er í athugasemdum með nefndaráliti að nefndin eigi að veita fjármálastofnunum aðhald.

1.2. Hlutverk eftirlitsnefndar

Hlutverk nefndarinnar samkvæmt lögum nr. 107/2009 er skilgreint í 1. og 6. mgr. 5. gr. Þar segir:

5. gr. *Hlutverk eftirlitsnefndar.*

Eftirlitsnefnd skv. 4. gr. skal fylgjast með og kanna að eigin frumkvæði hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði framfylgja samræmdum reglum sem kunna að verða settar á grundvelli 2. gr. og reglum skv. 2. mgr. 3. gr. Nefndin skal enn fremur fylgjast með því að við framkvæmd sértækra aðgerða sé gætt sanngirni og jafnræðis milli skuldara.

Nefndin skal skila skýrslu til ráðherra um framkvæmd á ákvæðum I. kafla fyrir 1. mars 2010 sem ráðherra kynnir fyrir Alþingi. Ráðherra getur enn fremur óskað eftir skýrslu frá nefndinni eftir þann tíma, sem hann skal jafnframt kynna fyrir Alþingi.

Ákvæðin um nefndina voru ekki í upphaflegu frumvarpi til laga 107/2009, heldur var þar lagt til að eftirlitið yrði í höndum Fjármálaeftirlitsins. Frumvarpinu var breytt í meðförum Alþingis og segir svo m.a. í nefndaálitu:

Fjármálaeftirlitinu er skv. 3. gr. gert að staðfesta reglur eftirlitsskyldra aðila og hafa eftirlit með framfylgd þeirra. Í athugasemdum við greinina kemur fram að Fjármálaeftirlitið geti kallað eftir gögnum um ákvarðanir og jafnframt setið fundi þar sem ákvarðanir eru teknar. Vandséð er að það hlutverk samræmist því eftirliti sem hafa þarf með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar. Fjármálaeftirlitið skoðar ekki mál einstakra viðskiptavina eftirlitsskyldra aðila og slík útfærsla á hlutverki þess gæti skarast á við almennt eftirlitshlutverk stofnunarinnar.

Með hliðsjón af framangreindu leggur nefndin til ákvæði um skipun faglegrar eftirlitsnefndar.

Hlutverk nefndarinnar er útskýrt nánar í nefndarálitinu. Tekið er fram að:

- nefndin skuli starfa að eigin frumkvæði
- nefndinni beri að kanna hvort eftirlitsskyldir aðilar starfi eftir ákvæðum 2. og 2. mgr. 3. gr. laganna
- nefndinni beri að kanna og hafa eftirlit með framkvæmd sameiginlegra verklagsreglna
- hlutverk nefndarinnar sé að veita aðhald svo ákvarðanir séu ekki byggðar á geðþótta heldur reynt að tryggja hlutlæga og sanngjarna meðferð á grundvelli jafnræðis og að eftirlitsskyldir aðilar hafi í hvívetna fylgt vönduðum viðskiptaháttum
- eftirlitshlutverkið hvíli á nefndinni jafnvel þó ekki hafi verið settar samræmdar verklagsreglur
- nefndinni sé eingöngu ætlað eftirlitshlutverk með ákvæðum laganna, einstaklingar leiti því ekki til nefndarinnar með umkvörtunarefni sín

Nefndin lítur svo á að henni beri að skoða mál þeirra sem **rétt eiga á** sértækri skuldaaðlögun en ekki einvörðungu mál þeirra sem hafa hlotið sértæka skuldaaðlögun skv. mati fjármálafyrirtækjanna. Þá telur nefndin að hún verði að skoða bæði afgang mál og mál sem eru í vinnslu. Er verksvið nefndarinnar því mjög víðtækt.

Eftirlitsnefndin er ekki úrskurðarnefnd. Réttilega er bent á í nefndarálitu að viðskiptamenn geti ávallt leitað með ágreiningsefni er varða starfshætti og aðgerðir fjármálafyrirtækis til úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Staðreyndin er hins vegar sú að einstaklingar veigra sér við að leita til úrskurðarnefndarinnar enda ærið erfiði að standa frammi fyrir þeim vanda sem felst í greiðsluferfiðleikum. Fjölmargir hafa haft samband við eftirlitsnefndina vegna mála þar sem þeir telja sig vera beitta órétti. Þegar þeim er bent á að leita til úrskurðarnefndar hafa flestir sagt að þangað muni þeir ekki leita. Ýmsar ástæður hafa verið nefndar, svo sem tímann sem það taki, fólk telur sig ekki hafa aðgang að þeirri sérfræðipökkningu sem þarf til að reka mál fyrir nefndinni né hafi það efni á því að leita til sérfræðings. Einnig finnst fólki því vera beint frá einum stað á annan án þess að fá neina úrlausn með skjótum og einföldum hætti.

Nefndin telur mikilvægt að henni berist ábendingar um það engu að síður, ef einstaklingar eða fyrirtæki telja að fjármálafyrirtæki brjóti lögin og/eða verklagsreglur. Því hefur nefndin fengið sérstakt netfang, skuldaadlogun@evr.is, til að taka við slíkum upplýsingum. Hafa nú þegar borist ábendingar sem nefndin hyggst skoða.

Þá ber nefndinni að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef grunur vaknar um að við framkvæmdina sé gengið að lögbundnu eigin fé eða rekstri að öðru leyti.

Nefndin skoðar mál sem hafa verið afgreidd eða farið í ferli eftir gildistöku lagnanna, ekki þau sem voru afgreidd fyrir þann tíma enda lögin ekki afturvirk.

1.3 Úrræði eftirlitsnefndar

Úrræði eftirlitsnefndarinnar í einstökum málum eru tilgreind í 3.-5. mgr. 5. gr. laga 107/2009:

Nefndin getur kallað eftir gögnum um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli I. kafla. Ákvæði 58. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, koma ekki í veg fyrir að nefndin fái afhent gögn eða aðgang að fundum. Nefndin skal bundin þagnarskyldu um gögn og upplýsingar sem hún kann að fá vitneskju um við starf sitt. Telji nefndin að samræmdum reglum skv. 2. gr. og reglum á grundvelli 2. mgr. 3. gr. sé ekki fylgt eða sanngirni og jafnræðis ekki gætt skal hún greina ráðherra frá því í sérstöku álitu. Varði meint brot reglur á grundvelli 2. mgr. 3. gr. skal nefndin jafnframt skila álitu sínu til Fjármálaeftirlitsins. Nefndin skal þó gæta þagnarskyldu við gerð álita og gæta þess að ekki séu gefnar upplýsingar sem varpa ljósi á hvaða viðskiptavinur eigi í hlut.

Vakni grunur hjá nefndinni um að við framkvæmd reglnanna sé gengið að lögbundnu eigin fé eftirlitsskyldra aðila eða rekstri þeirra að öðru leyti skal hún tilkynna það til Fjármálaeftirlitsins.

Eins og fram kemur í 3. mgr. getur nefndin fengið afhent þau gögn er hún óskar eftir og að fjármálafyrirtæki geti ekki borið fyrir sig ákvæði um bankaleynd gagnvart nefndinni. Þar af leiðandi er nefndin bundin ákvæðum laga um bankaleynd og þar með algjörum trúnaði um þau gögn og upplýsingar sem hún aflar vegna eftirlitsins. Nefndin má ekki gefa neinar upplýsingar sem gefa til kynna hvaða viðskiptavinur eigi í hlut, í þeim álitum sem nefndin kann að skila til ráðherra, sbr. 4. mgr. 5. gr. Fjármálafyrirtækjum hefur verið gerð grein fyrir þessum ákvæðum laganna og hafa ekki gefið annað til kynna en að þau felli sig ágreiningslaust við þau, enda hefur nefndin gert viðkomandi aðilum grein fyrir því að hún mun ekki falast eftir öðrum gögnum en þeim sem eru nauðsynleg vegna lögbundins hlutverks nefndarinnar. Bent hefur verið á að í lögum um lífeyrissjóði er sérákvæði um þagnarskyldu sem ekki var vikið til hliðar í lögum 107/2009. Lífeyrissjóðir, sem nefndin hefur hitt, hafa engu að síður samþykkt aðgang nefndarinnar að upplýsingum sem þeir hefðu strangt til tekið getað neitað. Er þetta til marks um þann samstarfsvilja sem nefndin hefur fundið hjá fjármálafyrirtækjum.

Einstaklingar

Eins og segir í 4. mgr. 5. gr., ber nefndinni að greina frá því í álitu til ráðherra, telji hún að samræmdum reglum skv. 2. gr., sem á við um einstaklinga, og reglum á grundvelli 2. mgr. 3. gr., sem á við um fyrirtæki, sé ekki fylgt eða sanngirni og jafnræðis ekki gætt.

Í lögnum er ekki fjallað um það hvernig ráðherra beri að bregðast við álitum um brot gagnvart einstaklingum sem nefndin skilar til hans. Engar persónugreinanlegar upplýsingar verða í álitum og eftirlitsnefndin er bundin þagnarskyldu. Vissulega munu koma fram upplýsingar um að ákveðið fjármálafyrirtæki fari ekki að lögnum og/eda verklagsreglum eða gæti ekki almenns jafnræðis og sanngirni gagnvart einstaklingum. Hins vegar er ekki kveðið á um hvað skuli gert gagnvart því fjármálafyrirtæki sem á í hlut.

Fyrirtæki

Nefndin skal skila álitni til ráðherra og Fjármálaeftirlitsins ef hún telur að reglum á grundvelli 2. mgr. 3. gr. sé ekki fylgt en aðeins til ráðherra ef nefndin telur að sanngirni og jafnræðis sé ekki gætt.

Í nefndarálitni segir að telji eftirlitsnefndin að verklagsreglur skv. 2. mgr. 3. gr. séu brotnar skuli hún tilkynna Fjármálaeftirlitinu um slíkt og veita því þau gögn sem nefndin hefur aflað við rannsókn málsins. Það sé þá hlutverk Fjármálaeftirlitsins að kalla eftir úrbótum og sé þeim ekki sinnt meti það hvort það afturkalli staðfestingu á reglunum. Fjármálaeftirlitið geti afturkallað verklagsreglur sem það hefur staðfest, verði þeim ekki fylgt eftir í reynd, og vísað málinu áfram. Með þessu móti verði gott samspil milli eftirlitsnefndarinnar og Fjármálaeftirlitsins og útkoman sé virkt eftirlit þar sem ákveðin úrræði eru til staðar fyrir eftirlitsaðila, sé ekki farið að reglum settum með stoð í 2. mgr. 3. gr.

Verklagsreglurnar eru samþykktar sameiginlega á vettvangi Samtaka fjármála­fyrirtækja. Þær gilda engu að síður sjálfstætt hjá hverju fjármála­fyrirtæki. Brot eins fjármála­fyrirtækis á reglunum mun þá væntanlega leiða til þess að verklagsreglurnar verði afturkallaðar gagnvart því tiltekna fyrirtæki. Um afleiðingar afturköllunar reglnanna er hins vegar ekki fjallað í nefndarálitinu eða lögnum.

Til að ganga úr skugga um það hvort sanngirni og jafnræðis hafi verið gætt við framkvæmd sértækra aðgerða, þarf að bera saman sambærileg mál innan hvers fjármála­fyrirtækis. Nefndin telur að þó þurfi einnig að líta til þess hvernig mismunandi fjármála­fyrirtæki framkvæma sértækar aðgerðir m.t.t. jafnræðis og sanngirni. Nefndin gerir sér grein fyrir því að gæta þarf að samkeppnissjónarmiðum en bendir jafnframt á að viðskiptavinir eru sjaldnast í þeirri stöðu að geta farið með sín viðskipti til annarra fjármála­fyrirtækja og samið þar um sértækar aðgerðir. Má í þessu sambandi nefna að verklagsreglur skv. 2. mgr. 3. gr. fjalla ekki um það á hvaða sjónarmiðum skuli byggt varðandi kjör sem boðin eru við endurskipulagningu fyrirtækja eða gagnvart einstaklingum. Þar kann að vera mismunandi hvaða kjör eru boðin í sambærilegum málum viðskiptavina hjá sama fjármála­fyrirtæki. Slíkt kann að fela í sér ójafnræði í einhverjum tilvikum. Einnig kunna að koma upp tilvik þar sem mismunandi fjármála­fyrirtæki bjóða mismunandi kjör í annars sambærilegum málum, svo sem t.d. á hvaða gengi boðið er að færa gengistryggð lán yfir í íslenskar krónur. Slíkt kann að skapa ójafnræði milli viðskiptavina mismunandi fjármála­fyrirtækja og um leið skekkja samkeppnisstöðu. Nefndin áréttar að mikilvægt er að samkeppnissjónarmið verði virt og mun fara yfir það með Samkeppniseftirlitinu að hve miklu leyti hægt verði að bera saman og meta slík tilvik milli mismunandi fjármála­fyrirtækja.

Nefndin telur nauðsynlegt að hægt verði að fylgja álitum nefndarinnar til ráðherra eftir, hvort sem það varðar brot gagnvart einstaklingi eða fyrirtæki. Því telur nefndin að skoða verði hvort að rétt sé að birta álitin, eða hluta þeirra, og þá með hvaða hætti það verði gert. Lítið aðhald verður í álitunum nema þau verði með einhverjum hætti gerð aðgengileg fyrir almenning eða hægt verði að beina fyrirmælum um leiðréttingu til brotlegra fjármála­fyrirtækja.

2. Störf nefndarinnar

2.1 Almenn

Nefndin kom saman á fyrsta fundi þann 14. janúar og hóf að skilgreina og skipuleggja nefndarstarfið en nefndin hittist vikulega á föstum fundum. Þann 3. febrúar var öllum bönkum, stærstu lífeyrissjóðum og sparissjóðum auk tveggja lánafyrirtækja sent bréf þar sem tilgreint var hvaða gögnum nefndin teldi sig þurfa aðgang að. Jafnframt var óskað eftir því að

nefndin hitti forsvarsmenn fyrirtækjanna á fundum, til að fara nánar yfir gagnaöflun og fyrirkomulag eftirlitsins. Nefndin hitti forsvarsmenn 15 fjármálafyrirtækja á tímabilinu 8.-19. febrúar, en um er að ræða:

- Arion banka
- Íslandsbanka
- Landsbanka
- Byr
- Sparisjóðinn í Keflavík
- Slitastjórn Spron og Frjálsa fjárfestingabankans
- Lífeyrissjóð Verslunarmanna
- Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins
- Lífeyrissjóðinn Gildi
- Almenna lífeyrissjóðinn
- Sameinaða lífeyrissjóðinn
- Frjálsa lífeyrissjóðinn
- Lýsingu
- SP-Fjármögnun
- Íbúðalánasjóð

Nefndin hefur enn ekki hitt forsvarsmenn MP banka og nokkurra lánaþyrirtækja en hyggst gera það við fyrsta tækifæri. Nefndin hefur skrifað öðrum eftirlitsskyldum aðilum bréf, þar sem óskað er eftir upplýsingum um það hvort starfsemi þeirra sé þess eðlis að semja þurfi um aðlögun eða endurskipulagningu skulda einstaklinga eða fyrirtækja.

Eftirlitsnefndin hefur átt fund með formanni og starfsmanni starfshóps sem skipaður var í samræmi við ákvæði til bráðabirgða I. skv. l. 107/2009, auk þess sem formaður eftirlitsnefndar og annar nefndarmanna hafa hitt hópinn á fundum. Þá hitti nefndin forsvarsmenn Ráðgjafastofu heimilanna á fundi í lok febrúar.

2.2 Gagnaöflun og fyrirkomulag skoðunar

Á fundum nefndarinnar með þeim fjármálafyrirtækjum sem tilgreind eru í kafla 2.1 hér að framan, hefur nefndin gert hinum eftirlitsskylda aðila grein fyrir því hvers vegna nefndin telji sig þurfa aðgang að þeim gögnum sem tilgreind eru í bréfi hennar. Hefur verið fullur skilningur á því hjá öllum þessum aðilum að nefndin þurfi aðgang að ítarlegri upplýsingum en eingöngu þeim sem varða afgreiðslu mála um sértæka skuldaaðlögun. Eins og áður segir lítur nefndin svo á að henni beri að skoða mál þeirra sem **rétt eiga á** sértækri skuldaaðlögun ekki einvörðungu mál þeirra sem hafa hlotið sértæka skuldaaðlögun. Þannig þarf nefndin að staðreyna að ekki sé búið til ójafnrétti með því að halda sumum frá sértækri skuldaaðlögun meðan öðrum, sem eru í sambærilegri stöðu, er beint í sértæka skuldaaðlögun. Reyndar telur nefndin að umboð hennar nái til mála allra þeirra sem telja sig þurfa aðlögun eða endurskipulagningu af einhverju tagi. Þá hefur verið bent á að til að geta staðreynt að gætt sé jafnræðis og sanngirni þurfi nefndin að geta skoðað fundargerðir lánanefnda, greiðsluferfiðleikanefnda og bankastjórnar sem varða þau atriði sem nefndinni er ætlað að hafa eftirlit með. Sama á við um skýrslur innri og ytri endurskoðenda, endurskoðendaneftnda, upplýsingar um afskriftarreikninga o.fl.

Nefndin hefur markað sér þá starfsreglu, eftir því sem við verður komið, að óska eftir því við viðkomandi eftirlitsskylda aðila að fá aðstöðu hjá þeim til að fara yfir gögn. Gögnin verða þá skoðuð og varðveitt á vinnustöð hins eftirlitsskylda aðila með nánar tilgreindum hætti, hjá umboðsmanni viðskiptavina eða innri endurskoðanda í samræmi við fyrirmæli nefndarinnar. Þannig vill nefndin tryggja að þær viðkæmu upplýsingar sem hún fær aðgang að, fari ekki

út fyrir starfsstöð fjármálafyrirtækisins og vill þannig stuðla fyrir sitt leyti að því að trúnaður og þagnarskylda séu rækt með tryggilegum hætti. Nefndin á hins vegar eftir að taka afstöðu til þess hvernig fer með upplýsingar og gögn sparisjóða og annarra eftirlitsskyldra aðila sem eru með starfsstöð utan höfuðborgarsvæðisins, best væri að hafa sama fyrirkomulag þar en ekki er víst að því verði við komið. Þá verður nefndin að taka afrit af gögnum til að senda til Fjármálaeftirlitsins, komi í ljós að reglur skv. 2. mgr. 3. gr. hafi verið brotnar.

Arion banki hefur þegar hafið vinnu við að taka saman gögn um afgreidd mál einstaklinga og þeirra fyrirtækja sem hafa fengið sértæka skuldaaðlögun í skilning laganna. Er verið að koma upp vinnuadstöðu fyrir nefndina sem mun byrja skoðun í vikunni 8.-12. mars.

Nefndin hefur útbúið nákvæma skoðunaráætlun fyrir bæði einstaklinga og fyrirtæki. Grunnur áætlunarinnar er samkomulag verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun einstaklinga frá 31. október 2009, sem að stóðu Samtök fjármálafyrirtækja f.h. aðildarfyrirtækja sinna, Íbúðalánasjóður og Landssamtök lífeyrissjóða, f.h. aðildarsjóða sinna og slitastjórn SPRON.

Sameiginlegar reglur fjármálafyrirtækja í samræmi við 3. gr. laga nr. 107/2009, sem voru samþykktar af Fjármálaeftirlitinu 2. mars 2010, eru grunnur skoðunaráætlunar fyrirtækja.

2.3 Framkvæmd eftirlitsins

Á lista Fjármálaeftirlitsins yfir eftirlitsskyld fjármálafyrirtæki, eru rúmlega 70 bankar, sparisjóðir, lánafyrirtæki, verðbréfafyrirtæki, lífeyrissjóðir, váttryggingarfélag o.fl. Ekki liggur enn fyrir hversu mörg þeirra þurfa eftirlits með sbr. kafla 2.1 en víst er að þau skipta tugum.

Nefndin telur mikilvægt, núna þegar framkvæmdin samkvæmt lögunum og verklagsreglunum er að komast á skrið, að sem flest mál einstaklinga og fyrirtækja verði skoðuð af nefndinni a.m.k. hjá stærstu fjármálafyrirtækjunum og er þá átt við flest þeirra fyrirtækja sem talin eru upp í kafla 2.1 hér að framan auk sparisjóða á landsbyggðinni. Mun það hafa í för með sér umfangsmikla vinnu nefndarmanna næstu 3-4 mánuðina enda um marga eftirlitsskylda aðila að ræða. Nefndin mun þó fyrst geta lagt mat á það hversu miklum tíma hún þarf að verja í eftirlitið, eftir að hafa farið í gegnum afgreidd mál hjá fyrsta aðilanum samkvæmt skoðunaráætlun. Nefndin vill ítreka að ekki verður hægt að skoða öll mál heldur verður að taka úrtök. Leitast verður við að skoða sem flest mál þar sem umdeild fyrirtæki og/eða forsvarsmenn koma við sögu. Nefndarmenn sinna allir öðrum störfum samhliða nefndarstarfi og verður umfang eftirlitsins að taka mið af því.

Til að geta veitt nauðsynlegt aðhald er það mat nefndarmanna að nefndin þurfi einnig að geta skoðað mál sem er verið að afgreiða en ekki hefur verið tekin endanleg ákvörðun um. Aðhald nefndarinnar verður ekki virkt og í samræmi við markmið laganna nema eftirlitið geti einnig átt við um mál sem eru í vinnslu. Nefndin getur þá komið með ábendingar til fjármálafyrirtækjanna ef hún telur að samræmdum reglum sé ekki fylgt eða sanngirni og jafnræðis ekki gætt. Þannig verður aðhaldið virkast að mati nefndarinnar.

3. Eftirlitsskyldir aðilar (fjármálafyrirtæki)

3.1 Almenn

Nefndin hefur orðið þess áskynja að aðstaða eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögunum, sem í skýrslu þessari eru nefnd fjármálafyrirtæki er ákaflega mismunandi. Þau fjármálafyrirtæki sem hafa gengið í gegnum fjárhagslega endurskipulagningu standa mun betur að vígi og hafa þar af leiðandi markað sér stefnu varðandi það hvað þau geta boðið viðskiptavinum

sínum og hvernig staðið er að sértækri skuldaaðlögun einstaklinga og fyrirtækja. Á sama tíma hefur líka komið fram að fjármálafyrirtækin hafa notað tímann frá gildistöku laganna til að móta vægari úrræði, útbúa verkferla þjálfá starfsfólk og skipuleggja sig til að framkvæmd geti hafist samkvæmt lögnum og verklagsreglum, en framkvæmdin sjálf er rétt farin af stað. Kemur þar til að bæði einstaklingar og fyrirtæki hafa í raun verið að bíða eftir frekari úrræðum af hálfu stjórnvalda og ekki bætir úr skák að misvísandi dómar hafa fallið sem varða lögmati gengisbindingu lána. Ekki er vitað hvenær endanleg niðurstaða Hæstaréttar mun liggja fyrir, líklega ekki fyrir en seint á þessu ári eða jafnvel seinna. Réttaróvissan hægir á allri framkvæmd sértækra skuldaaðlögunar þrátt fyrir að mörg fjármálafyrirtæki hafi lýst því yfir að viðskiptavinir sem hafi nýtt sér og muni nýta sér úrræði til höfuðstöðslækkunar hafi ekki fyrirgert mögulegum betri rétti sínum komist Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að gengistrygð bílalán og/eða fasteignalán hafi verið ólögleg.

Breytt viðhorf gagnvart viðskiptavinum og tregða við að semja

Viðhorf þeirra fjármálafyrirtækja sem nefndin hefur hitt, er að það sé allra hagur að viðskiptavinir komi og semji um sín lánamál. Þau vilja leggja áherslu á að unnið sé að öllum málum með sanngirni og jafnræði haft að leiðarljósi. Fjármálafyrirtækin líti á sína viðskiptamenn, hvort heldur sem eru í skilum eða vanskilum, sem sína framtíðarviðskiptavini. Vantraust gagnvart því að verið sé að vinna heiðarlega af hálfu fjármálafyrirtækjanna er hins vegar mikið hjá viðskiptavinum.

Fjármálafyrirtækin hafa bent á að enn sé of mikið um að einstaklingar og fyrirtæki hafi hvorki samband né komi til að fara yfir sín mál og semja um greiðsluerfiðleikaúrræði og/eða sértæka skuldaaðlögun. Nokkur þeirra hafa því brugðist við með því að hringja í viðskiptavini eða senda bréf, þar sem viðskiptavinurinn er hvattur til þess að koma og fara yfir málin. Í nokkrum tilvikum hafa greiðsluerfiðleikaúrræði verið háð því að viðskiptavinurinn komi og semji.

Starfsmenn er veittu lán og taka nú ákvarðanir um endurskipulagningu þeirra

Nefndin hefur á fundum sínum spurt sérstaklega um það hvort starfsmenn fjármálafyrirtækjanna, sem báru ábyrgð á og tóku ákvarðanir um lánveitingar fyrir hrun, starfi nú við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja eða taki ákvarðanir um sértæka greiðsluáðlögun einstaklinga. Hafa svörin verið á þá leið að leitast sé við að láta ekki þessa einstaklinga sinna skuldamálum þeirra fyrirtækja og einstaklinga sem þeir áður lánuðu. Telja nefndarmenn að það verði að teljast óeðlilegt að starfsmenn, sem báru ábyrgð á lánveitingum, sitji nú hinum megin borðsins og semji um afskriftir, eftirgjafir og skilmálabreytingar. Það geta varla talist góðir viðskiptahættir að starfsmaður sem á hagsmuna að gæta, semji um þau mál enda hætt við að viðskiptavinir telji sig ekki geta fengið hlutlausa og sanngjarna meðferð sinna mála hjá þeim starfsmanni. Mun nefndin kalla eftir nákvæmum upplýsingum frá fjármálafyrirtækjum um alla starfsmenn sem veittu lán og báru ábyrgð á lánveitingum fyrir hrun og hvaða störfum þeir sinna nú. Nefndin mun einnig skoða þetta atriði sérstaklega í einstökum málum. Ekkert er tekið á atriðum sem þessum í sameiginlegum verklagsreglum, sem er mið-ur. Er það sjálfstætt skoðunatriði hvort æskilegt verði talið að taka á aðstæðum sem þessum með nánari útfærslu á verklagsreglunum eða jafnvel með því að endurskoða ákvæði laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 sem lúta að hæfi.

3.2 Umboðsmenn viðskiptavina

Arion banki, Íslandsbanki og Landsbanki hafa allir sett á laggirnar stöðu umboðsmanns viðskiptavina innan bankanna. Hlutverk þeirra er m.a. að standa vörð um viðskiptavinina,

tryggja að þeim sé ekki mismunað og gætt verði að samkeppnissjónarmiðum. Í Arion banka og Íslandsbanka heyrir umboðsmaður undir bankastjórn en í Landsbanka undir bankastjóra.

Samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 107/2009 skal eftirlitsnefndin hafa samstarf við umboðsmann sem starfar í þágu viðskiptavina viðkomandi fjármálafyrirtækis ef hann er fyrir hendi.

Í samræmi við það er umboðsmaður viðskiptavina tengiliður nefndarinnar við Arion banka, en þar mun nefndin byrja að skoða framkvæmd bankans samkvæmt lögnum og verklagsreglum. Ráðgert er að sama muni eiga við um Íslandsbanka og Landsbanka en auk þess hafa fjármálafyrirtækin flest tilnefnt tengiliði sína við nefndina á þeim fundum sem haldnir hafa verið. Hafa samskiptin hingað til gengið afskaplega vel.

Nefndin hyggst kanna að einhverju marki, gefist til þess tími, hvernig framkvæmd hjá umboðsmönnum viðskiptavina hefur verið vegna þeirra mála sem þeir hafa afgreitt vegna sértækrar skuldaaðlögunar einstaklinga og fyrirtækja.

3.3 Úrræði fyrir einstaklinga og framkvæmd

Komið hefur í ljós að þau úrræði sem fjármálafyrirtækin bjóða upp á fyrir einstaklinga eru mörg og mismunandi, jafnvel svo mjög, að skuldarar geta átt erfitt með að átta sig á því hvað hentar í þeirra tilviki og hvað ekki. Boðið er upp á ýmis úrræði sem eru tímabundin og leiða ekki öll til endanlegrar afgreiðslu, svo sem frestun afborgana og/eða vaxta, frýstingu greiðslna, lengingu lána, skuldbreytingu vanskila o.s.frv. Í sumum tilvikum duga þessi vægari úrræði en í öðrum ekki.

Flest úrræði fjármálafyrirtækjanna taka mið af greiðslugetu og eignastöðu einstaklinga enda segir í 2. gr. laga nr. 107/2009 að við eftirgjöf skulda eða breytingu á skilmálum skuldaþréfa og lánsamninga **skuli** (leturbreyting skýrsluhöfunda) fyrst og fremst horft til þess að laga skuldir að greiðslugetu og eignastöðu viðkomandi einstaklings eða heimilis. Nokkur fjármálafyrirtæki bjóða upp á svokallaða 110% leið sem felur í sér að erlendum íbúðarlánnum er breytt í íslenskar krónur og þau færð niður í 110% af verðmæti eignar án þess að greiðslugeta eða eignastaða lántaka sé metin. Það sama getur átt við um lán í íslenskum krónum. Þetta er gert óháð því hvort lántaki á aðrar eignir og hvort greiðslugeta hans sé umfram 110% af viðkomandi eign. Þessi skilmálabreyting er gerð með hliðsjón af stefnumótun viðkomandi fjármálastofnana varðandi gjaldmiðlasamsetningu útlana. Líta má á þessa aðgerð sem tilraun fjármálastofnananna til að gera lánasöfn sín verðmætari. Í þessu sambandi má nefna það að nefndinni ber að tilkynna um það ef hættu er á að gengið sé of nærri eiginfjárstöðu eða rekstri fjármálafyrirtækjanna að öðru leyti sbr. 5. mgr. 5. gr. laga 107/2009. Nefndarmenn urðu þess áskynja að önnur fjármálafyrirtæki hafa verið að skoða svipaðar leiðir þ.e. að færa lán niður í 110% af verðmæti eignar en þá þannig að taka með í reikninginn hver greiðslugeta og eignastaða væri. Þeir sem vegna aukinnar greiðslugetu og/eða eignastöðu gætu greitt meira en af 110% láni gætu þar af leiðandi ekki fengið svo mikla niðurfellingu.

Markmið laga nr. 107/2009 er að hraða endurreisn íslensks efnahagslífs í kjölfar banka- og gjaldeyrishrunsins haustið 2008 og að jafnvægi komist á virði eigna og greiðslugetu annars vegar og fjárskuldbindinga einstaklinga, fyrirtækja og heimila hins vegar. Ákvæði laganna um eftirgjöf skulda eða skilmálabreytingar samkvæmt ákvæðum laganna og samræmdum verklagsreglum eru tímabundin til ársloka 2011 og falla þá úr gildi.

Í ljósi markmiða laganna og þess að ákvæðin eru tímabundin, hefur nefndin talið að leitast verði við að finna hvað sé skynsamlegast og líklegast til að vera varanleg lausn fyrir hvern tiltekinn einstakling.

3.3.1 Verklagsreglur og framkvæmd

Mörg fjármálafyrirtæki fara eftir samkomulagi um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun fyrirtækja frá 31. október 2009. Aðilar að því samkomulagi eru Samtök fjármálafyrirtækja, f.h. aðildarfyrirtækja sinna, Íbúðalánasjóður og Landssamtök lífeyrissjóða f.h. aðildarsjóða sinna og slitastjórn SPRON en auk þessara aðila skrifa Avant, Byr sparissjóður, Lýsing, NBI, Íslandsbanki, Nýi Kaupþing Banki, SP-Fjármögnun og Tryggingamiðstöðin undir samkomulagið. Það einfaldar ekki störf nefndarinnar að lögin gera ráð fyrir því að hvert fjármálafyrirtæki geti sett sér sínar eigin verklagsreglur gagnvart einstaklingum. Því starfa ekki öll fjármálafyrirtæki eftir sameiginlegum reglum í málum einstaklinga þó ákvæði 2. gr. marki vissulega meginreglur til viðmiðunar.

Nefndin vill vekja athygli á því að í samkomulaginu er ekki tekið á því hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar þegar kjör eru ákveðin við skuldbreytingar. Mismunandi kjör í annars sambærilegum málum geta falið í sér mismunum. Þetta atriði þarfnast því skoðunar.

Nefndin hefur orðið áþreifanlega vör við að framkvæmd samkomulags um verklagsreglur um sértæka skuldaaðlögun, virkar ekki sem skyldi fyrir einstaklinga sem skulda mörgum fjármálafyrirtækjum. Í 5. gr. samkomulagsins er gert ráð fyrir að sá viðskiptabanki eða sparisjóður sem er aðalviðskiptabanki lántaka, leiði skuldaaðlögunarferlið. Með aðalviðskiptabanka er átt við banka sem er með launaveltu lántaka. Þegar kröfuhafar eru fleiri en 2-3 segja fjármálafyrirtækin að málin verði of flókin og tímafrek til að hægt sé að halda utan um þau fyrir lántaka. Reyndin er sú að lántakar þurfa sjálfir að ganga á milli kröfuhafanna og reynist það mörgum erfitt eða jafnvel ófært.

Eftirlitsnefndin hefur hitt forsvarsmenn Ráðgjafastofu heimilanna. Er það mat nefndarinnar að þar sé unnið mjög faglegt og þarft starf fyrir einstaklinga í fjárhagserfiðleikum. Ráðgjafastofan veitir ókeypis þjónustu en vegna anna er biðtíminn orðinn nokkuð langur, jafnvel of langur.

Eftirlitsnefndin telur það ákaflega brýnt, að allir einstaklingar í fjárhagsvanda, geti leit að sér aðstoðar og fengið hlutlaust og faglegt mat á því strax í upphafi, hvaða úrræði henti viðkomandi best og sé í leiðinni raunveruleg og endanleg lausn. Ráðgjafastofa heimilanna staðfesti það sem nefndin taldi sig hafa greint á fundum sínum með fjármálafyrirtækjunum, sem er það að einstaklingar eiga oft og tíðum mjög erfitt með að átta sig á þeim úrræðum og möguleikum sem þeim standa til boða. Vantraust gagnvart fjármálafyrirtækjunum kemur þar til viðbótar. Það, að geta fengið slíka aðstoð og leiðsögn frá byrjun, leiðir frekar til þess að rétt úrlausn fái stund fyrir einstaklinga og þannig er best hægt að tryggja að fjármálafyrirtækin fylgi verklagsreglum og ákvæðum laganna. Slík úrræði eru margfalt líklegri til að veita aðhald en úrtaksskoðun eftirlitsnefndarinnar, auk þess sem þannig fá einstaklingarnir þá aðstoð sem þeir þurfa svo nauðsynlega á að halda. Ráðgjafastofan þarf að mati nefndarinnar að endurskoða að einhverju marki útreikning á framfærslukostnaði. Nánast öll fjármálafyrirtækin sögðust ekki geta stuðst við þann útreikning sem væri undantekningarlaust hækkaður um 50%.

Efling hins þarfa starfs sem unnið er á Ráðgjafastofunni er forgangsmál að mati nefndarinnar og myndi samspil þess og eftirlitsins tryggja enn betur rétta og faglega framkvæmd til hagsbóta fyrir einstaklinga. Eftirlitsnefndin og starfshópur samkvæmt bráðabirgðaákvæði I, sbr. kafla 2.1 hér að framan, hafa rætt þetta tiltekna atriði og vilja leggja sameiginlega áherslu á það.

3.4 Úrræði fyrir fyrirtæki og framkvæmd

Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 107/2009 segir að kröfueigendur skuli setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánssamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara. Fjármálafyrirtækin settu sér flest verklagsreglur í ársbyrjun 2009 í samræmi við fyrirmæli stjórnvalda. Þær verklagsreglur eru hins vegar mismunandi milli fyrirtækja.

Mál fyrirtækja sem þegar hafa fengið endanlega afgreiðslu á því tímabili sem lögin hafa verið í gildi hafa ekki verið mörg en varða stór félög með umfangsmikinn rekstur. Hefur í þeim tilvikum verið unnið eftir verklagsreglum sem fjármálafyrirtækin hafa sett sér hvert um sig en vænta má að þær séu að mörgu leyti sambærilegar við sameiginlegu reglurnar sem nú hafa verið samþykktar. Mun nefndin hafa báðar reglurnar til hliðsjónar þegar hún skoðar afgreiðslu og ferli þessara fyrirtækja innan fjármálafyrirtækjanna.

3.4.1 Verklagsreglur

2. mars 2010 samþykkti Fjármálaeftirlitið sameiginlegar verklagsreglur í samræmi við 3. gr. Af þeim sökum er ekki farið að reyna á framkvæmd þeirra reglna. Mörg ákvæði þeirra eru opin og munu þarfnast nánari útfærslu þegar fer að reyna á framkvæmdina. Verður reynsla næstu vikna að leiða í ljós hvort og að hve miklu leyti túlkun og skýring á ákvæðum reglnanna kann að valda ágreiningi milli fjármálafyrirtækjanna og viðskiptamanna þeirra. Vandað var til vinnu við gerð reglnanna og hagur allra að við útfærslu og skýringu verði heilbrigðir viðskiptahættir, sanngirni og jafnræði haft að leiðarljósi.

Nefndin vill vekja athygli á því að í verklagsreglunum er ekki tekið á því hvaða sjónarmið eigi að leggja til grundvallar þegar kjör eru ákveðin við skuldbreytingar. Mismunandi kjör í annars sambærilegum málum geta falið í sér mismunum og því gæti orðið þörf á því að fara yfir þetta tiltekna atriði á vettvangi SFF.

4. Atriði sem þarfnast sérstakrar skoðunar

Hér að framan hafa verið nefnd nokkur atriði sem nefndin telur að þurfi að skoða nánar af stjórnvöldum. Þau eru:

- Bæta þarf ákvæðum í lög nr. 107/2009 eða ákveða með öðrum hætti hvernig farið verði með álit nefndarinnar til ráðherra til að veita aðhald og til að hægt verði að leiðrétta misrétti, sbr. kafli 1.3.
- Fyrirbyggja þarf eins og kostur er að sömu starfsmenn og báru ábyrgð á lánveitingum, fjalli um skuldaniðurfærslur á þeim sömu lánum, sbr. kafli 3.1.
- Kjör í kjölfar skuldaaðlögunar sbr. 3.3.1 og 3.4.1.
- Ráðgjafastofa heimilanna efl. Nefndin fjallar um þetta atriði í kafla 3.3.1 og ítrekar þau sjónarmið sem þar koma fram.

Framkvæmd laganna og eftirfylgni bar oft á góma á fundum nefndarinnar með fjármálafyrirtækjum. Einnig á fundi með starfshópnum og Ráðgjafastofu heimilanna. Telur nefndin rétt að benda á þetta þó það varði ekki verksvið hennar.

Lög um opinbera greiðsluáðlögun

Bent er á að framkvæmdin og eftirfylgnin er mjög mismunandi milli lögmanna og eins er ekki samkvæmni í því milli héraðsdómstóla hvernig beiðnir væru afgreiddar. Þarna er um nýtt úrræði að ræða og mjög brýnt að framkvæmd verði samræmd eins og kostur er. Ráðgjafastofa heimilanna sagðist hafa orðið áþreifanlega vör við sömu vankanta og benti jafnframt

á að algengt væri að einstaklingar sem hefðu fengið samþykka greiðsluaðlögun leituðu til stofunnar því lögmannaaðstoð lýkur þegar greiðsluaðlögun hefur verið samþykkt. Þetta er strangt til tekið ekki eitt af verkefnum Ráðgjafastofunnar en hún telur þó mikilvægt að hægt verði að veita þessu fólki þjónustu og aðstoða við að standa við greiðslur með réttum hætti samkvæmt úrskurði.

Úrskurðað hefur verið í einhverjum tilvikum að lánsveð skuli lækka til samræmis við aðrar sammingskröfur í opinberri greiðsluaðlögun. Nefndin varð vör við að fjármálafyrirtæki og þá sérstaklega lífeyrissjóðir telja þann úrskurð ekki standast aðra löggjöf og brjóti í bága við stjórnarskrá. Verður án efa látið reyna á þetta atriði fyrir dómstólum en á meðan það er óleyst getur það hugsanlega valdið erfiðleikum við framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar þegar um lánsveð er að ræða.

5. Lokaorð

Í þessari bráðabirgðaskýrslu, hefur verið leitast við að gera grein fyrir því hvernig störfum nefndarinnar hefur verið háttað í þá rétt rúmu tvo mánuði sem liðnir eru frá skipun hennar. Bent er á að framkvæmd samkvæmt lögum er stutt á veg komin, það stutt að ekki hefur verið mögulegt að leggja mat á framkvæmdina af hálfu nefndarinnar. Fjármálafyrirtækin þurftu tíma og ráðrúm til að skipuleggja úrræði og kynna reglurnar fyrir starfsfólki sínu til að byrja að starfa eftir þeim. Umræðan í fjölmiðlum og þjóðfélaginu almennt hefur einnig gefið þau skilaboð að ekki sé um raunhæf úrræði að ræða. Hefur það dregið úr vilja viðskiptavina fjármálafyrirtækjanna til að semja um sín mál auk þess sem réttaróvissa um lögmæti gengisbindingar lána hefur enn frekar hægt á framkvæmdinni. Þá voru verklagsreglur um fyrirtæki ekki samþykktar fyrir en 2. mars sl.

Nefndin mun skila ráðherra skýrslu þann 1. júlí 2010, þar sem farið verður ítarlega yfir framkvæmd samkvæmt lögum nr. 107/2009 og verklagsreglum samkvæmt þeim hjá stærstu fjármálafyrirtækjunum á höfuðborgarsvæðinu.

8. mars 2010

 María Thejll

Sigríður Ármannsdóttir
 Sigríður Ármannsdóttir


 Þórolfur Matthíasson

