

Efnahags- og viðskiptanefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 29. maí 2018

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum (endurbótaáætlun, tímanleg inngrip, eftirlit á samstæðugrunni, eftirlitsheimildir o.fl.). 148. löggjafarþing 2017-2018. Þingskjal 604 — 422. mál.

Inngangur

Meðfylgjandi er umsögn Bankasýslu ríkisins um framangreint frumvarp til breytinga á lögum nr. 161/2002. Stofnuninni telur rétt sem umsýsluaðili eignarhluta íslenska ríkisins í fjármálafyrirtækjum að koma á framfæri athugasemdum sínum, þrátt fyrir að hafa ekki verið formlega beðin um það af hálfu efnahags- og viðskiptanefndar.

Bankasýsla ríkisins styður frumvarpið en vill vekja athygli á athugasemdum sínum við einstakar frumvarpsgreinar.

Um hugtakið móðurfélag

Hugtakið „*móðurfélag*“ kemur fyrir með margvíslegum hætti í frumvarpinu, sbr. ákvæði 1. gr. þess. Sameiginlegt skilyrði er að vera lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki en til viðbótar er síðan bætt við öðrum skilyrðum eftir því sem við á.

Í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki er hugtakið „*móðurfélag*“ hins vegar skilgreint í ákvæði 9. tölul. 1. mgr. 1. gr. a. laganna sem fyrirtæki þegar það (a) ræður yfir meiri hluta atkvæða í öðru fyrirtæki, (b) á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur rétt til að tilnefna eða víkja frá meiri hluta stjórnarmanna eða stjórnenda, (c) á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur rétt til að hafa ráðandi áhrif á starfsemi þess á grundvelli samþykka fyrirtækisins eða samnings við það, (d) á eignarhluti í öðru fyrirtæki og ræður, á grundvelli samnings við aðra hluthafa eða eignaraðila, meiri hluta atkvæða í fyrirtækinu eða (e) á eignarhluti í öðru fyrirtæki og hefur ráðandi stöðu í því.

Hugtakið móðurfélag er því almennt skilgreint með einum hætti í lögum nr. 161/2002 en skilgreint með öðrum hætti í frumvarpinu við tilteknar aðstæður. Rökfræðilega getur þetta gengið upp en í ljósi flækjustigs laganna má telja óæskilegt að sama hugtak hafi í raun tvær merkingar innan sömu laga.¹ Til

¹ Í reglugerð (ESB) nr. 575/2013 er hugtakið „*institution*“ skilgreint sem: „*credit institution or an investment firm*“ sem í íslensku lagamáli er þýtt sem lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki. Þetta hugtak (*institution*) er síðan m.a. notað í reglugerðinni sem „*parent institution*“ sem er í íslenska frumvarpinu þýtt sem „*móðurfélag*“. Gallinn við þessa nálgun er að nú þegar er hugtakið móðurfélag skilgreint með nákvæmum hætti í lögum nr. 161/2002 en það hugtak á ensku er „*parent undertaking*“. Í áðurnefndri reglugerð nr. 575/2013 er það hugtak skilgreint sem „*a parent undertaking within the meaning of Articles 1 and 2 of Directive 83/349/EEC*“ en sú tilskipun er frá árinu

að koma í veg fyrir allan vafa væri betra að notast við annað hugtak í frumvarpinu, t.d. móðurfélagsstofnun. Sem að mörgu leyti rímar betra við aðra hugtakanotkun í 1. gr. frumvarpsins, þ.e. hugtakið móðureignarhaldsfélag².

Bankasýsla ríkisins telur ljóst af ákvæðum laga nr. 161/2002 og frumvarpi því sem hér er til umsagnar að allar skilgreiningar er lúta að hugtökunum „móðurfélag“ eða „móðureignarhaldsfélag“ nái ekki yfir stöðu stofnunarinnar sem umsýsluaðili eignarhluta íslenska ríkisins í fjármálafyrirtækjum né stöðu ríkissjóðs sem formlegur eigandi að sömu eignarhlutum. Telur stofnunin, ef löggjafinn teldi slíkt nauðsynlegt, að lagatextinn sjálfur tæki af öll tvímæli um það með skýrum hætti.

Um 4. gr.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að breytingar verði gerðar á b. lið 30. gr. laga nr. 161/2002, þannig að við liðinn bætist ný málsgrein: „Ráðherra setur reglugerð um nánari framkvæmd greinarinnar. [...] Í reglugerðinni skal einnig kveðið á um takmarkanir á fjárfestingum fjármálafyrirtækja vegna skuggabankastarfsemi.“

Bankasýsla ríkisins vekur athygli á því að enga skilgreiningu er að finna á hugtakinu „skuggabankastarfsemi“ í frumvarpinu eða núgildandi lögum. Ef framselja á vald til ráðherra, þannig að hann hafi heimild til setja takmarkanir á annars heimilar fjárfestingar fjármálafyrirtækja, er rétt að þessu valdi séu sett viðeigandi mörk í samræmi við lagaáskilnaðareglur stjórnarskrárinnar. Telur stofnunin einnig æskilegt að annað hugtak verði tekið upp til að ná utan um slíka starfsemi, þar sem núverandi hugtak er óhjákvæmilega gildishlaðið, t.d. hliðarstarfsemi banka eða óhefðbundin bankastarfsemi.

Hugtakinu skuggabankakerfi var fyrst lýst af Paul McCulley, framkvæmdastjóra hjá Pacific Investment Management Company í ágúst árið 2007. Er ljóst af lýsingu McCulley að hann var að vísa til sérstakra aðila, eins og félaga með sérstakan tilgang (e. special purpose vehicles, SPVs) og skuldavafninga (e. collateralized debt obligations, CDOs).³ Þá virðist ljóst af reglugerð (ESB) nr. 575/2013 um varfærniskröfur vegna starfsemi lánastofnana og fjárfestingarfyrirtækja (e. Regulation (EU) No. 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending Regulation (EU) No 648/2012), sem vitnað er til í athugasemdum í frumvarpinu um 4. gr., að verið er að vísa í sams konar aðila.

Bankasýsla ríkisins vekur athygli á þessu, þar sem hugtakið hefur tekið á sig víðtæka merkingu í almennri umræðu á Íslandi. Þá hafa alþjóðlega viðurkenndar stofnanir notað mismunandi skilgreiningar á hugtakinu. Íslensk stjórnvöld hafa hingað til stuðst við aðferðafræði Alþjóðlega fjármálastöðugleikaráðsins (e. Financial Stability Board, FSB), sbr. rit Seðlabanka Íslands *Fjármálastöðugleiki* og skýrslu nefndar um skuggabankastarfsemi, sem skipuð var af fjármála- og

1983 og á við um ársreikninga á samstæðugrunni og skilgreinir „parent undertaking“ með nákvæmum hætti – með svipuðum hætti og nú þegar er gert í lögum nr. 161/2002.

² Í reglugerð (ESB) nr. 575/2013 er notast við „parent financial holding company“ en „financial holding company“ er skilgreint sem: „a financial institution, the subsidiaries of which are exclusively or mainly institutions or financial institutions, at least one of such subsidiaries being an institution, and which is not a mixed financial holding company.“

³ Sjá <https://www.kansascityfed.org/publications/research/escp/symposiums/escp-2007>.

efnahagsráðherra.⁴ Stofnunin hefur ríkan skilning á því að innlend stjórnvöld og eftirlitsaðilar styðjist við víðtæka skilgreiningu við mat á áhættu og smitáhrifum innan fjármálakerfisins, en telur mikilvægt að í lögum og reglum, sem snúa að stórum áhættuskuldbindingum banka að slík starfsemi verði þröngt afmörkuð, til að draga úr reglugerðaróvissu, sem íslenskir bankar standa frammi fyrir. Af þeim sökum bendir stofnunin á, að Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (e. European Banking Authority, EBA) birti þann 15. desember 2015 viðmiðunarreglur um takmarkanir á slíkum fjárfestingum, með vísan í 365 (2) gr. reglugerðar (ESB) nr. 575/2013.⁵ Í viðmiðunarreglum EBA er að finna afmarkaðar skilgreingar á viðeigandi þáttum, sem unnt væri að styðst við í viðeigandi lögum eða reglugerðum.

Um einfalda endurbótaáætlun

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til í e. lið (82. gr. e) að Fjármálaeftirlitið ákveði hvort lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki skv. 1. másl. 1. mgr. 82. gr. a sé heimilt að gera einfalda endurbótaáætlun (e. simplified obligation). Ráðherra skuli síðan kveða nánar á um skilyrði þess.

Bankasýsla ríkisins telur að betra væri að kveða á um þetta með skýrum hætti. Þannig væru hlutlæg skilyrði sett fyrir því hvort lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki sé heimilt að gera einfalda endurbótaáætlun eða ekki.⁶ Sem dæmi mætti nefna að ef eignir viðkomandi lánastofnunar eða verðbréfafyrirtækis væru undir 50 ma.kr. væri því heimilt að skila inn einfaldri endurbótaáætlun. Slíkt væri í samræmi við markmið samkeppnislaga nr. 44/2005 og ákvæði 5. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins.

Um fyrstu endurbótaáætlun

Ljóst er að vinna við gerð fyrstu endurbótaáætlunar verður mikil enda mörg atriði sem þarf að skoða og ákvarða um í fyrsta sinn, t.d. aðgerðir sem lánastofnun eða verðbréfafyrirtæki hyggst grípa tímanlega til, og það verklag sem viðhafa skal, komi upp rekstrarerfiðleikar hjá fyrirtæki sem geta haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu þess eða starfsemi, draga upp sviðsmyndir sem gera ráð fyrir rekstrarerfiðleikum ásamt áföllum í fjármálakerfinu og hagkerfinu sem geta haft áhrif á rekstur eða starfsemi og mögulega greiningu á því hvenær og undir hvaða kringumstæðum lánastofnanir geta óskað eftir lausafjárfrigreiðslu frá Seðlabanka Íslands. Stjórn þarf að samþykkja slíka áætlun og því margar hendur sem munu koma að þessu verki.

Bankasýsla ríkisins tekur undir með Samtökum fjármálafyrirtækja í sinni umsögn⁷ og telur æskilegt að tímafrestur til að skila inn fyrstu endurbótaáætlun verði ákveðin með lögum. Með því er tekið af skarið hvenær þessari vinnu skal lokið og tekinn af allur vafi í þeim efnunum.

⁴ Sjá <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2015/03/19/Skyrsla-nefndar-um-skuggabankastarfsemi/>.

⁵ Sjá <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/large-exposures/guidelines-on-limits-on-exposures-to-shadow-banking#>.

⁶ Í 10. tölul. 3. gr. tilskipunar 2014/59/ESB er kveðið á um slíkt með öfugum hætti, þ.e. ef rekstur lánastofnunar eða verðbréfafyrirtækis er verulegur hluti af fjármálakerfi landsins (e. operation constitutes a significant share of that Member State's financial system) þá hvílir ávallt á því skylda að gera endurbótaáætlun. Skilyrðin eru að eignir séu yfir EUR 30 ma.kr. eða hlutfallið á milli heildareigna og landsframléiðslu sé yfir 20%, nema andvirði heildareigna sé undir 5 ma. EUR.

⁷ <http://www.althingi.is/altext/erindi/148/148-1380.pdf>

Um fjárhagslega samninga

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til í g. lið (82. gr. g.) að lánastofnanir haldi skrá yfir fjárhagslega samninga sem hún er aðili að. Síðan segir að Fjármálaeftirlitið skuli setja reglur um skrá um fjárhagslega samninga, þ. m. t. um hvaða lágmarksupplýsingar skuli koma fram í skrá yfir fjárhagslega samninga og hvaða samningar teljist fjárhagslegir samningar.

Bankasýsla bendir á að hugtakið „*fjárhagslegir samningar*“ er ekki skilgreint með neinum hætti í lögnum.⁸ Í staðinn er hugtakið skilgreint í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpinu sem rímar ekki vel við þá aðferðarfræði sem almennt er beitt í lögum nr. 161/2002 um að skilgreina mikilvæg hugtök. Betur færi á því að lagatextinn sjálfur taki af skarið um skilgreiningu sem síðan er hægt að útfæra með nákvæmari hætti með reglum Fjármálaeftirlitsins. Er þá m.a. haft í huga að ef í framtíðinni þarf að breyta skilgreiningu hugtaksins (fækka samningum sem falla undir skilgreiningu eða bæta við) þá er einfalt verk að gera lagabreytingu þess efnis en slíkt er örðugra þegar hugtakið er skilgreint með lögskýringargögnum.

Virðingarfyllt,



Jón G. Jónsson
Forstjóri

⁸ Í 100. tölul. 2. gr. tilskipunar 2014/59/ESB er hugtakið fjárhagslegir samningar (e. financial contracts) skilgreindir sex liðum (nú undirliðum).