

Framhaldsnefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, með síðari breytingum.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin fjallaði að nýju um málið eftir 2. umræðu. Á fund nefndarinnar komu Ástríður Jóhannesdóttir og Þóra Hjaltsted frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Jóhannes Karl Sveinsson hrl., Lárus Blöndal hrl. og Steinunn Guðbjartsdóttir hrl. Nefndinni barst athugasemd frá Samtökum fjárfesta.

Það sem einkum var rætt í nefndinni var eftirfarandi: Að mikilvægt væri að gagnsæi ríkti í starfsemi fjármálafyrirtækja, þ.m.t. væri æskilegt að upplýsingar um fjármálafyrirtæki væru eins aðgengilegar almenningi og kostur væri. Meiri hlutinn leggur til að getið verði um launakjör æðstu stjórnenda fjármálafyrirtækja enda geta upplýsingar um launakjör gefið til kynna hversu heilbrigð starfsemi fyrirtækisins er. Meiri hlutinn telur að upplýsingagjöf af þessu tagi veiti nauðsynlegt aðhald. Breytingartillagan felur í sér að kjör hvers stjórnarmanns og framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækis verða tilgreind í ársreikningi. Þá verði gefin upp heildarkjör lykilstjórnenda án þess að getið verði um kjör hvers og eins.

Rætt var áfram um 16 gr. frumvarpsins (13. gr. áður en breytingartillögur meiri hlutans á þskj. 1096 voru samþykktar) sem felur í sér breytingu á 22. gr. laganna um starfsemi tiltekinna tegunda fjármálafyrirtækja í öðrum rekstri en starfsleyfi nær til. Fram komu hugmyndir um að takmarka ákvæðið enn frekar en samþykkt var við 2. umræðu þannig að kveðið yrði á um hámarkstíma sem fjármálafyrirtæki geti stundað aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nær til. Í breytingartillögu meiri hlutans við 2. umræðu (þskj. 1096) fólst að fjármálafyrirtæki bæri að rökstyðja tilkynningu sína um aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nærði til og að fara yrði að á ákvæðum VII. og VIII. kafla laga um verðbréfavíðskipti eftir því sem við gæti átt hefði fjármálafyrirtæki tekið yfir a.m.k. 40% eignarhlut í viðskiptaaðila sínum. Þó var gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið fengi heimild til að veita undanþágu frá skyldum skv. VII. og VIII. kafla áður nefndra laga ef fjárhagslegri endurskipulagningu lyki á innan við sex mánuðum frá því að starfsemi hefði hafist. Meiri hlutinn leggur nú til þá viðbót að endurskipulagningu fjárhags skuli lokið innan 12 mánaða frá því að fjármálafyrirtæki hóf starfsemi sem er ótengd starfsleyfi þess. Í mörgum tilvikum getur sá frestur fyrirsjáanlega verið of knappur til að raunhæft sé að sala hafi náðst með ásættanlegum árangri og því leggur meiri hlutinn til að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að framlengja tímafrestinn og að fjármálafyrirtæki skuli rökstyðja í umsókn sinni um framlengingu hvaða atriði hindri sölu á hinu yfirtækna fyrirtæki. Með því að setja inn ákvæðin takmörk á því hversu lengi fjármálafyrirtæki verði heimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem starfsleyfi nær til getur verið hætta á að verðmæti eignar rýrni. Tímamarkið eykur líkur á að fjárfestar bíði eftir síðasta söludegi eignar til að fá hana á sem lægstu verði. Meiri hlutinn leggur til að Fjármálaeftirlitið birti ekki opinberlega lengd tímafrests sem veitur er umfram 12 mánuði til að koma í veg fyrir að fjárfestar bíði fram til loka hans í þeirri von að eignin fái fyrir lítið. Samkeppniseftirlitið fer með eftirlit með samkeppnismálum og metur samkeppnisleg skilyrði, t.d. varðandi þróun

markaðarins o.fl. Í þessu sambandi gæti Fjármálaeftirlitið því aðeins metið fjárhagsleg skilyrði. Þess má geta að skilyrði Samkeppniseftirlitsins vegna samruna gera ráð fyrir að tímafrestir séu allt að 36 mánuðir eftir aðstæðum. Í sáttum Samkeppniseftirlitsins sem birtar eru opinberlega eru tímafrestir fyrirtækja ekki gefnir upp.

Samþykktar hafa verið tvær breytingar á frumvarpinu sem varða störf endurskoðenda fyrir fjármálafyrirtæki. Gerð var athugasemd við þær á þeim grundvelli að þær samrýmdust ekki lögum nr. 79/2008, um endurskoðendur. Annars vegar er um að ræða breytingu sem lýtur að því að styrkja það fyrirkomulag að endurskoðandi sinni ekki öðrum störfum en endurskoðun viðkomandi fjármálafyrirtækis. Gerð var athugasemd við þessa breytingu í þá veru að í henni fælist takmörkun á atvinnufrelsi. Meiri hlutinn vísar til þess að í 19. gr. laga um endurskoðendur er kveðið á um að í endurskoðunarverkefnum skuli endurskoðandi og endurskoðunarfyrirtæki vera óháð viðskiptavini sínum, bæði í reynd og ásýnd. Þá skuli endurskoðandi ekki framkvæma endurskoðun ef einhver þau tengsl eru milli hans og viðskiptavinar sem geta verið til þess fallin að vekja efa um óhæði hans hjá vel upplýstum þriðja aðila, svo sem atvinnutengsl, bein eða óbein fjárhagsleg tengsl eða viðskiptatengsl önnur en leiðir af endurskoðuninni. Meiri hlutinn áréttar að ákvæðinu er fyrst og fremst ætlað að koma í veg fyrir að endurskoðandi sinni öðrum störfum fyrir fjármálafyrirtæki, t.d. með því að veita ráðgjöf um rekstrarleg og fjárhagsleg atriði og skattaleg málefni eða hafi hönd í bagga í öðrum ákvörðunum fyrirtækisins sem geta haft áhrif á afkomu þess. Með slíkri ráðgjöf væri endurskoðandi í raun að endurskoða atriði sem byggðust á ráðgjöf hans sjálfs. Ekki er ætlunin að koma í veg fyrir að endurskoðandi geti sinnt t.d. áritun árshlutareikninga eða einhvers konar staðfestingu á gögnum sem byggjast á ársreikningi fyrirtækis. Hins vegar hefur verið samþykkt breytingartillaga þess efnis að endurskoðandi skuli kjörinn til fimm ára og að álit endurskoðendaráðs þurfi að liggja fyrir til að víkja honum frá störfum. Fram komu athugasemdir um að þetta samræmdu illa hinu opinbera eftirlitshlutverki sem endurskoðendaráði væri falið í lögum um endurskoðendur. Einkum gæti slík aðkoma ráðsins á fyrri stigum máls verið til þess fallin að hafa áhrif á aðkomu þess á síðari stigum skv. 20. gr. laga um endurskoðendur. Þar segir að starf endurskoðanda haldist þar til annar endurskoðandi taki við en endurskoðandi geti þó látið af starfi áður en ráðningartíma ljúki en þá beri að tilkynna endurskoðendaráði um starfslokin. Með vísan í þetta, sem og til 15. gr. laga um endurskoðendur, þar sem kveðið er á um hlutverk endurskoðendaráðs, telur meiri hlutinn ekki vera ósamræmi milli breytingartillögunnar sem samþykkt var við 2. umræðu og því opinbera eftirlitshlutverki sem endurskoðendaráði er falið í lögum um endurskoðendur.

Við umfjöllun um málið komu fram athugasemdir um nokkur atriði sem var talin nauðsyn á að skoða betur og taka afstöðu til sem hluta af endurreisn bankakerfisins. Nefnt var að mikilvægt væri að gera endurbætur á lögum um endurskoðendur. Efni þessa frumvarps lýtur ekki beint að störfum endurskoðenda þó svo að í þeim séu sérákvæði sem varða endurskoðun fjármálafyrirtækja. Meiri hlutinn tekur þó undir að í kjölfar bankahrunsins er þörf á að fara vel yfir lagaumhverfi endurskoðenda. Meiri hlutinn leggur til að við frumvarpið bætist ákvæði um að endurskoðendum fjármálafyrirtækis verði heimilt að sitja stjórnarfund þess og að mælt verði fyrir um skyldu þeirra til að sækja aðalfund fjármálafyrirtækis en ákvæði sama efnis er í nýsamþykktum lögum um váttryggingastarfsemi (229. mál).

Þá kom fram að vert væri að fara yfir það hvort gera ætti tillögu um aðskilnað fjárfestingarbanka og viðskiptabanka og einnig hvort sameina ætti Fjármálaeftirlitið og bankaeftirlit Seðlabanka Íslands. Um hið fyrrnefnda var fjallað í áliti meiri hluta nefndarinnar við 2. umræðu (þskj. 1095). Meiri hlutinn bendir á að þrátt fyrir að slíkt hafi verið til umræðu á alþjóðlegum vettvangi hafi engar tillögur komið fram, til að mynda á vettvangi Evrópusambandsins

en Ísland er aðili að EES-samningnum. Þó má geta þess að þetta hefur verið rætt í bandaríska þinginu og verður forvitnilegt að fylgjast með lyktum þeirrar umræðu. Um það hvort sameina eigi Fjármálaeftirlitið og bankaeftirlit Seðlabanka Íslands má benda á að efnahags- og viðskiptaráðherra hefur upplýst að hann mun skipa tvær nefndir og önnur þeirra endurskoði lög um Seðlabanka Íslands en hin um lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Að fengnum niðurstöðum þessara nefnda verður hægt að taka afstöðu til þess hvort breytingar verði gerðar á verkefnasviði stofnananna eða hugsanlegs samruna. Í þessu sambandi má vekja athygli á því að Fjármálaeftirlitið var stofnað með lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þau lög byggðust á starfi nefndar sem þáverandi viðskiptaráðherra skipaði 1996.

Við umfjöllun um málið í nefndinni, sem og um frumvarp til laga um váttryggingastarfsemi (229. mál) og um frumvarp til laga um breytingu á lögum um hlutafélög o.fl. (569. mál), var fjallað um hvort lögfesta ætti ákvæði um skaðabótaábyrgð svonefndra skuggastjórnenda. Meiri hlutinn ítrekar það sem fram kom í framhaldsnefndaráli við frumvarp til laga um váttryggingastarfsemi (þskj. 1156) að skoða þurfi hvort þörf sé á að lögfesta slíkt ákvæði. Því var lýst á fundum nefndarinnar að dómur hefðu fallið þar sem skaðabótaábyrgð hefði verið felld á slíka aðila en að réttarbót fælist í því að hafa slíkt ákvæði í lögum.

Meiri hlutinn dregur ekki úr mikilvægi framangreindra atriða en flest þeirra þarfnast mikils undirbúnings sem og samráðs við hagsmunaaðila ef vel á að takast til. Efni þessa frumvarps er að mestu einskorðað við ábendingar nefndar undir stjórn Kaarlo Jännäri sem skilaði skýrslu til stjórnvalda 30. mars 2009 en Jännäri er reyndur á sviði eftirlits með bönkum. Í frumvarpinu er tekið á mörgum ágöllum, svo sem þeim að banna lánveitingar með veði í eigin hlutabréfum, að leggja til strangari reglur um lánveitingar og viðskipti tengdra aðila og að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins til inngríps og eftirlits.

Við 2. umræðu um málið var lagt til að annað fyrirkomulag gildi um skipun í stjórn sparisjóðs en annarra fjármálafyrirtækja. Jafnframt kom fram í umræðum um málið að vert væri að skoða hvort unnt yrði með hliðsjón af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum að styrkja ákvæði um hámarkseignarhlut í fjármálafyrirtækjum í þeim tilgangi að tryggja betur dreift eignarhald. Nefndinni er ekki kunnugt um slíkt ákvæði í löggjöf annarra aðildarríkja en telur að þetta atriði o.fl. verði skoðuð af nefnd sem meiri hlutinn leggur til að efnahags- og viðskiptaráðherra skipi eins og gerð er grein fyrir hér á eftir.

Vert er að nefna að það er til skoðunar hjá efnahags- og viðskiptaráðuneyti hvort koma beri upp gerðardómi til að leysa úr ágreiningi sem kann að rísa vegna ákvarðana Fjármálaeftirlitsins en fjármálafyrirtæki geta þó höfðað mál fyrir dómi felli þau sig ekki við ákvarðanir eftirlitsins.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar tæknilegar breytingar á frumvarpinu.

Einnig leggur meiri hlutinn til að efnahags- og viðskiptaráðherra skipi nefnd sem hafi það hlutverk að móta stefnu um framtíðaruppbyggingu fjármálakerfisins með hliðsjón af ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, væntanlegum tillögum þingmannanefndar Alþingis um nauðsynlegar lagabreytingar og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lagumhverfi fjármálageirans eftir fall bankanna. Meðal atriða sem nefndin leggur til að verði skoðuð eru staða og starfsumhverfi sparisjóða, eignarhald fjármálafyrirtækja á váttryggingarfélögum og öfugt, reglur um hámarkseignarhlut í fjármálafyrirtæki og hugmyndir um hvernig best verði hægt að tryggja dreift eignarhald, og hvort skilja beri að starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 14. gr. Í stað orðanna „Á undan 20. gr. laganna“ í inngangsmálslið komi: Á eftir 19. gr. laganna.
2. Við 16. gr. Í stað 4. efnismásl. komi tveir nýir málsliðir, er orðist svo: Fjármálaeftirlitið metur hvort fjárhagsleg skilyrði 1. másl. séu uppfyllt og skal endurskipulagningu lokið áður en 12 mánuðir eru liðnir frá því að starfsemi skv. 1. másl. hófst. Fjármálaeftirlitið getur framlengt tímafrest skv. 5. másl. og skal í umsókn rökstutt hvaða atvik hindra sölu.
3. Við 39. gr. Í stað orðanna „greiðslu opinberra gjalda“ í 2. mgr. komi: staðgreiðslu opinberra gjalda.
4. Á eftir 46. gr. komi ný grein er orðist svo:
Við 87. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Í ársreikningi skal tilgreina upplýsingar um launagreiðslur og hvers konar greiðslur eða hlunnindi félagsins til hvers og eins stjórnarmanns og framkvæmdastjóra. Jafnframt skal í ársreikningi tilgreina upplýsingar um heildargreiðslur og hlunnindi lykilstarfs- manna auk upplýsinga um fjölda þeirra.
5. Við 47. gr.
 - a. Í stað orðsins „endurskoðunarfélag“ í a-lið og þrívægis í b-lið komi, í viðeigandi beygingarfalli: endurskoðunarfyrirtæki.
 - b. Inngangsmálsliður b-liðar orðist svo: 2. mgr. orðast svo.
 - c. Við bætist nýr staflíður, svohljóðandi: Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Endurskoðendur félags eiga rétt á að sitja stjórnar- og félagsfundi í fjármálafyrirtæki og er skylt að mæta á aðalfundi.
6. Við 51. gr. Í stað orðanna „reglur Fjármálaeftirlitsins“ í 4. tölul. komi: að fara að reglum Fjármálaeftirlitsins.
7. Við ákvæði til bráðabirgða I. Í stað orðsins „endurskoðunarfélagi“ tvívægis í greininni komi: endurskoðunarfyrirtæki.
8. Við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:
Efnahags- og viðskiptaráðherra skal skipa nefnd sem hafi það hlutverk að móta stefnu um framtíðaruppbyggingu fjármálakerfisins með hliðsjón af ábendingum í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, væntanlegum tillögum þingmannanefndar Alþingis um nauðsynlegar lagabreytingar og þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lagaumhverfi fjármálageirans eftir fall bankanna. Nefndin skal m.a. skoða stöðu og starfsumhverfi sparisjóða, eignarhald fjármálafyrirtækja á váttryggingarfélögum og öfugt, reglur um hámarkseignarhlut í fjármálafyrirtæki og hvernig verði best hægt að tryggja dreift eignarhald, og hvort skilja beri að starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.

Alþingi, 9. júní 2010.

Lilja Mósesdóttir,
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Árni Þór Sigurðsson.

Oddný G. Harðardóttir.

Jónína Rós Guðmundsdóttir.

Eygló Harðardóttir,
með fyrirvara.

⋮