

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum.

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Með frumvarpinu er lögð til breyting á álagningarhlutföllum eftirlitsgjalds á fjármála- stofnanir. Í breytingunni er falin veruleg aukning á skattheimtu gagnvart fjármálafyrirtækjum svo að afla megi viðbótartekna til aukins rekstrarumfangs Fjármálaeftirlitsins.

Jafnvel áður en til þinglegrar meðferðar málsins kom voru uppi harðar deilur um frumvarpið. Deilurnar hafa staðið milli ráðuneyta fjármála og efnahags- og viðskiptamála, en ráðherra síðari málaflokksins flytur málið. Fyrirnefnda ráðuneytið setur fram harða gagnrýni en hana er að finna í fylgiskjali V með frumvarpinu, í kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Í umsögn ráðuneytisins, sem lögð er fram með vitund og vilja fjármálaráðherra, er af mörgu að taka og alvarleg gagnrýni sett fram á málið á öllum stigum. Hér verður stiklað á nokkrum atriðum úr umsögninni og þau auðkennd í formi punkta, ásamt millifyrirsögnum, sem minni hlutinn tekur undir:

### *Útgjöld Fjármálaeftirlitsins.*

- Útgjöld Fjármálaeftirlitsins hafa vaxið gríðarlega á síðustu árum (veltan 2012 þreföld á við 2007).
- Frumvarpið mun leiða til áframhaldandi útgjaldavaxtar í starfseminni á sama tíma og fjármálakerfið hefur dregist mikið saman.

Minni hlutinn telur að alger samstaða sé um að hafa sjálfstætt, öflugt fjármálaeftirlit. Hins vegar telur minni hlutinn ófært annað en að þingmenn spyrji sig spurninga varðandi stofnun sem þrefaldað hefur veltuna frá árinu 2007. Til samanburðar má benda á að íslenska bankakerfið er 3% af danska bankakerfinu. Íslenska fjármálaeftirlitið er hins vegar 43% af danska fjármálaeftirlitinu.

Samanburður við Danmörku, sbr. töflu, er gagnlegur þar sem viðvarandi álag hefur verið á danska bankakerfinu frá árinu 2007. Tugir danskra banka hafa orðið gjaldþrota á liðnum árum. Í sumar varaði matsfyrirtækið Standard & Poor's við því að fimmtán danskir bankar gætu orðið gjaldþrota á næstu missirum. Ólík stærð íslenska bankakerfisins annars vegar og þess danska hins vegar getur ekki útskýrt mismun á umfangi kostnaðar við fjármálaeftirlit í ríkjunum tveimur.

Ár	Fjöldi starfsmanna		Rekstrarkostnaður		Breyting í %	
	Danmörk	Ísland	Danmörk	Ísland	Danmörk	Ísland
2008	190	73	3.892.660.000	1.180.294.911		
2009	212		4.562.480.000		15%	
2010	210	87	4.241.480.000	1.233.275.703	-8%	4%
2011		117		1.840.000.000		33%
2012		143		2.050.000.000		10%

Væri miðað við Bandaríkin í þessu efni, en þar eru væntanlega mestu fjármálaumsvifin og stærstu fjármálafyrirtækin, væri það eins og 117 þúsund starfsmenn störfuðu nú í bandaríska fjármálaeftirlitinu og farið væri fram á að þeir yrðu 150 þúsund. Þeir eru nær því að vera um fimm þúsund talsins.

Umfang fjármálakerfisins hefur dregist mikið saman, þar sem starfsmönnum hefur fækkað í bönkum, sparisjóðum og fjármálastofnunum. Ætla má að um tvö þúsund manns hafi horfið úr þeirri starfsemi sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa eftirlit með, fyrir utan utanlandsviðskipti sem voru mjög dýr í eftirliti en hafa minnkað á síðustu missirum.

Þrátt fyrir gríðarlegan vöxt útgjalda Fjármálaeftirlitsins, svo notað sé orðalag fjármálaráðuneytisins, á sama tíma og bankakerfið minnkar eru ótaldir svonefndir IPA-styrkir, þ.e. fjárhagsaðstoð Evrópusambandsins við Ísland sem umsóknarríki. Samkvæmt þeim upplýsingum sem komið hafa fram í nefndinni gætu IPA-styrkir numið 371 millj. kr. á árinu 2012. Kemur það fjármagn til viðbótar því sem áður er talið en þó hyggst Fjármálaeftirlitið ekki fjölga starfsmönnum.

*Frumvarpið felur í sér verulega aukningu á skattheimtu gagnvart fjármálafyrirtækjum.*

- Hafa þarf í huga samhengið við aðra skattheimtu á þessi fyrirtæki.
- Fjármálaráðuneytið segir orðrétt um áform efnahags- og viðskiptaráðherra: „Þótt talið sé fært að hækka slíka gjaldtöku til tekjuöflunar fyrir aukna ríkisstarfsemi þá getur það varla talist vera markmið í sjálfu sér.“

Minni hlutinn bendir á að aukin skattheimta og gjaldtaka á fjármálafyrirtæki hefur þau almennu áhrif að minnka sveigjanleika sömu fyrirtækja til skuldaleiðréttingar og ýta undir að vaxtamunur aukist, en hann er aðaltekjustofn banka og sparisjóða. Þarna er um að ræða enn eitt flækjustigið í skattamálum. Samtals stefnir í að ótekjutengd gjöld fjármálafyrirtækja verði um 12,5 milljarðar kr. á árinu 2011 og tæpir 14 milljarðar kr. á árinu 2012.

Þá bendir minni hlutinn sömuleiðis á að skattahækkanir af því tagi sem felast í frumvarpinu og tengdum frumvörpum leiða til aukins launakostnaðar, rekstrarkostnaðar, fækkunar starfa, fátíðari nýráðninga og samdráttar í rekstri þeirra fyrirtækja sem um er að ræða, auk innbyggðs hvata til útvistunar verkefna og færslu starfa út fyrir landsteinana.

*Frumvarpið felur í sér sjálfvirka skattlagningu og útgjaldaaukningu fyrir ríkissjóð.*

- Einungis á þeim grundvelli að það sé lagt til í rekstraráætlun FME.

*Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi fór fram á að dregið yrði úr hækkun gjalda á rekstraráætlun FME fyrir árið 2012.*

- Bent er á að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra sjónarmiða í frumvarpinu.

*Efnahags- og viðskiptaráðherra ber að meta rekstraráform FME með sjálfstæðum hætti.*

- Hvort tilefni sé til breytinga á eftirlitsgjaldinu og þá að hve miklu leyti,
- ekki liggi fyrir slík greining á þessum auknu verkefnum eða afstaða til forgangs þeirra af hálfu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

*Fjármálaráðuneyti deilir á álit ríkislögmans sem efnahags- og viðskiptaráðherra aflaði.*

- Til þess að fá skorið úr um samspil þeirra sérlaga sem gilda um fjármögnun á rekstri stofnunarinnar og ákvæða fjárlaga,
- leitað var eftir álitni embættis ríkislögmans á þessu misræmi.
- Fjármálaráðuneytið telur álit ríkislögmans og þá lagatúlkun sem þar kemur fram afar umdeilanlega.

Eftir skoðun framantaldra sjónarmiða fjármálaráðuneytisins á málatilbúnaði efnahags- og viðskiptaráðherra koma hinar alvarlegri athugasemdir til athugunar. Ef draga má ályktanir af túlkun efnahags- og viðskiptaráðherra og jafnvel ríkislögmans er spurning hvort Alþingi hefur nokkuð um það að segja hver útgjöldin eru til Fjármálaeftirlitsins. Einkennilegt er að efnahags- og viðskiptaráðherra telji að hann hafi lítið sem ekkert svigrúm til að endurmeta tillögur Fjármálaeftirlitsins. Ef slík staða er komin upp má spyrja hvort Fjármálaeftirlitið sé þar með orðið algerlega sjálfstætt og óháð öðru og þurfi jafnvel ekki að hlíta ákvæði 41. gr. stjórnarskrárinnar sem hljóðar svo: „Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum.“

Minni hlutinn áréttar að rökstuðning vantar fyrir því að ráðherraum beri ekki skylda til að meta rekstraráform Fjármálaeftirlitsins með sjálfstæðum hætti. Niðurstaða verður að fást í málið. Er túlkun efnahags- og viðskiptaráðherra rétt? Hefur hann lítið sem ekkert svigrúm til að leggja sjálfstætt mat á rekstraráform Fjármálaeftirlitsins? Fjármálaráðuneytið deilir á pólitíska sannfæringu efnahags- og viðskiptaráðherra og á álit ríkislögmans. Þetta vafaatriði getur ekki legið í lausu lofti.

Minni hlutinn gagnrýnir að þetta frumvarp komi fram eftir að frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012 var lagt fyrir Alþingi, og með því sé kveðið á um aukin útgjöld, langt umfram það sem lagt var til í fjárlagafrumvarpinu. Efnahags- og viðskiptaráðherra ber samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um fjárhæð eftirlitsgjalds til Fjármálaeftirlitsins og skal það byggt á skýrslu eftirlitsins ásamt álitni samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Minni hlutinn leggur áherslu á að samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar er það Alþingi sem tekur ákvörðun um fjárheimildir til Fjármálaeftirlitsins enda fer það bæði með löggjafarvald og fjárstjórnarvald. Það vald Alþingis verður ekki útvistað til einstakra stofnana eða embætta þótt þau séu sjálfstæð í störfum sínum. Minni hlutinn rifjar upp ábendingu fjárlaganefndar dagsetta 4. desember 2011 til efnahags- og viðskiptaráðherra um að fram fari óháð mat á starfsemi Fjármálaeftirlitsins í ljósi þeirrar miklu hækkunar sem orðið hefur á fjárheimildum þess undanfarin ár og í kjölfarið verði lög um starfsemina endurskoðuð með hliðsjón af því mati.

*Fjárheimildir í frumvarpinu stangast á við fjárlög 2012.*

- Með fjárlögum er settur bindandi útgjaldarammi fyrir ríkið í heild á árinu 2012,
- tillögur um hækkun skatta af eftirlitsgjöldum í þessu frumvarpi ekki í samræmi við tekjuáætlanir og fjárheimildir í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012,
- hækkunum á útgjöldum einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar verður því að mæta með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka.
- Fjármálaráðuneytið telur óviðunandi að fjárheimildir fjárlaga og fjármögnun þeirra með gjaldtökufrumvarpi stangist á með þessum hætti.
- Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum en engar breytingar gerðar á fjárlagafrumvarpinu verður að mati fjármálaráðuneytisins ekki heimilt að ráðstafa viðbótartekjunum til aukins rekstrarumfangs Fjármálaeftirlitsins fyrr en Alþingi hefur veitt fjárheimild til þess.

Að mati minni hlutans er hér talin upp alvarlegasta gagnrýni fjármálaráðuneytisins á mála-tilbúnað efnahags- og viðskiptaráðherra.

Í fyrsta lagi verður að líta á kostnaðarþættina. Þrátt fyrir mikilvægi Fjármálaeftirlitsins vill minni hlutinn benda á að margar aðrar stofnanir þjóðfélagsins eru einnig mikilvægar. Af mörgu má nefna heilbrigðismálin, en enginn velkist í vafa um mikilvægi heilbrigðisþjónustunnar. Á Landspítalanum er mönnum t.d. gert að spara í stóru sem smáu og það á við um alla heilbrigðisþjónustuna, en við lestur frumvarpsins og þeirra gagna sem því fylgja hefur minni hlutinn ekki séð að sparnaður svífi almennt yfir vötnum. Fjármálaráðuneytið bendir á að hækkunum á útgjöldum einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar verði að mæta með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka, svo að minni hlutinn óskar eftir skýringum á hvar dregið hefur verið saman til að Fjármálaeftirlitið gæti stækkað sig margfalt í því árferði sem nú er.

Í öðru lagi stefndi augljóslega í að stjórnskipulegar deilur yrðu milli ráðuneyta, en fjármálaráðuneytið taldi óviðunandi að fjárheimildir fjárlaga og fjármögnun þeirra, líkt og með frumvarpi þessu, stönguðust á eins og það er orðað. Augljóst er að samskipti ráðherra innan ríkisstjórnarinnar eru ekki með eðlilegum hætti, því fer víðs fjarri. Í stað þess að fjalla um málin í sínum ranni og taka ákvarðanir í sameiningu er umræðan tekin víðast hvar annars staðar, í fjölmiðlum og borin á torg. Hins vegar ber að halda því vandlega til haga að gerðar voru breytingar á fjárlagafrumvarpinu við þriðju og síðustu umræðu um málið þar sem lagt var til að fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins hækkuðu um 548 millj. kr. og var það samþykkt. Minni hlutinn ítrekar þá gagnrýni sína að umfjöllun um einstaka kostnaðar- og gjaldaliði verði að vera í samhengi við rammann sem markaður er með fjárlögum hvers árs.

### **Einstakir kostnaðarliðir.**

Minni hlutinn hefur við lestur frumvarpsins með fylgigögnum staldrað við einstaka kostnaðarlið. Húsaleiga og rekstur á húsnæði er þar efst á blaði. Fjármálaeftirlitið undirritaði 20. maí 2011 samning til 15 ára um leigu á skrifstofuhúsnæði í turnbyggingunni á Höfðatorgi í Reykjavík. Um er að ræða 2.600 fermetra í 15 ár. Þó að Fjármálaeftirlitið geti skilað 400 fermetrum innan tveggja ára spyr minni hlutinn hvort nauðsyn hafi verið á svo mikilli stækkun og samningi til svo langs tíma? Voru ekki uppi hugmyndir meðal stjórnarmeirihlutans um að sameina starfsemi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins? Hvað verður um húsnæðið þá? Stefnir í nýtt landlæknisembættismál? Hver eru áhrif af slíkum leigusamningum á sameiningaráform? Var samningurinn gerður með vitund og vilja efnahags- og viðskiptaráðherra?

Húsnæðiskostnaðurinn er um 88 millj. kr. á ári, eignakaup, svo sem húsgagnakaup eru 54 millj. kr., það eru um 400 þús. kr. á hvern einasta starfsmann að því gefnu að þeim fjölgi, og sérfræðikostnaður hækkar verulega. Hann er nú kominn í 155 millj. kr. Rekstur tölubúnaðar kostar 109 millj. kr. á árinu 2012. Hækkunin á þessum lið er 12% á milli ára. Gjafir og risna fyrir starfsfólk er áætluð 7 millj. kr. eða sem nemur um 55 þús. kr. á hvern starfsmann.

Þegar skoðuð eru laun til stjórnarmanna sem eru ekki í föstu starfi heldur sinna hlutverki sem stjórnarformenn og stjórnarmenn kemur eftirfarandi m.a. fram: Fyrrverandi ráðherra hækkaði greiðslu til stjórnarformanns um næstum 175%, úr 220 þús. kr. á mánuði í 600 þús. kr. á mánuði. Núna eru stjórnarlaunin fyrir stjórnarformann 600 þús. kr. á mánuði, 200 þús. kr. fyrir aðalmann og 200 þús. kr. fyrir varamann. Minni hlutinn hefur leitað eftir skýringum á því hvers vegna fyrrverandi ráðherra hækkaði launin svona mikið og hvort einhverjar sambærilegar greiðslur tíðkist hjá opinberum fyrirtækjum þar sem stjórnir eru. Minni hlutinn er hins vegar þeirrar skoðunar að sjálfsagt og eðlilegt sé að greiða fólk fyrir að sinna hlutverkum sem þessum. Þá skipti máli að samræmi sé milli ríkisstofnana sem telja má sambærilegar. Það er ábyrgðarhluti að þingmenn fari gaumgæfilega yfir kostnaðartölur sem liggja til grundvallar í þessu máli og sambærilegum málum.

### **Tilfni til sérstakrar skoðunar og umræðu.**

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hefur fengið til skoðunar hvernig það megi vera að fjármálafyrirtæki sem voru í umsjón og vörslu fjármálaráðherra brutu 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og komust upp með það. SpKef gerði það í 23 mánuði, Byr og Byr hf. gerðu það í 29 mánuði, en samkvæmt ákvæði laga um fjármálafyrirtæki er heimilt að veita undanþágu við mjög sérstakar ástæður í allt að 12 mánuði. Minni hlutinn hefur haft uppi sterk varnaðarorð um fordæmin í þessum málum. Þá hefur minni hlutinn einnig viðrað áhyggjur sínar af því að þessi óháða eftirlitsstofnun setji í besta falli kík fyrir blinda augað á meðan fjármálaráðherra fer ekki að lögum um fjármálafyrirtæki sem eru í umsjón hans og vörslu.

Minni hlutinn hefur einnig haft uppi varnaðarorð um sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins, þar sem einn af þeim þáttum sem Fjármálaeftirlitið á að hafa með höndum er neytendavernd. Stofnunin virðist ekki hafa beitt sér mikið á þeim vettvangi, sérstaklega ekki hvað varðar endurreikning á erlendum lánum, þeim stóru og mikilvægu málum sem varða þúsundir fjölskyldna og fyrirtækja. Hvað varðar skoðun þessara atriða getur Fjármálaeftirlitið að minnsta kosti ekki borið fyrir sig fjárskort.

Að mati minni hlutans er tilfni til sérstakrar skoðunar og umræðu hvernig það getur gerst að ráðherra sem styður fjárlögin, stendur að framlagningu fjárlagafrumvarps sem stjórnarfrumvarps og greiðir lögum atkvæði, leggur svo fram frumvarp um breytingar á lögum um gjaldtöku vegna opinbers fjármálaeftirlits á vegum ríkisins sem í raun mundi sprengja þann ramma sem markaður hefur verið með fjárlagafrumvarpinu.

Fæstir gera sér grein fyrir hve ákveðið stefndi í að árekstur yrði þarna á milli. Fjárlagafrumvarpið sem lagt var fram 1. október sl. gerði ekki ráð fyrir þessari hækkun til Fjármálaeftirlitsins, líkt og hækkunin hefði engan veginn verið fyrirséð í áætlunum. Við aðra umræðu, 30. nóvember sl., var heldur ekki gert ráð fyrir hækkun til eftirlitsins. Frumvarp efnahags- og viðskiptaráðherra sem hér er til umfjöllunar var lagt fram 2. desember sl. Alvarleg gagnrýni fjármálaráðuneytisins er þar sett fram, sem hér hefur verið gerð grein fyrir. Það er ekki fyrr en 5. desember sl. sem fyrstu orð um hækkunir til Fjármálaeftirlitsins komu fram í tengslum við fjárlagafrumvarpið, rúmum þremur mánuðum eftir að fjárlagafrumvarpið var

lagt fyrir þingið og korteri fyrir samþykkt fjárlaganna. Málinu var bjargað fyrir horn, ef svo má að orði komast.

Frá þessum tíma hefur verið gengið frá ramma fjárlaga 2012 og þau samþykkt, en ljóst er að ekki er hægt að hækka útgjöld einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar nema mæta henni með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka.

Minni hlutinn telur tilefni til að þingið láti vinna sjálfstætt mat um samspil þeirra sérlaga sem gilda um fjármögnun á rekstri Fjármálaeftirlitsins og ákvæða fjárlaga. Við það verður ekki unað að frumvarp af þessu tagi geti talist fela í sér sjálfvirka skattlagningu og útgjalda- aukningu fyrir ríkissjóð. Fram hefur komið að fjármálaráðuneytið hafi talið sannfæringu efnahags- og viðskiptaráðherra og álit ríkislögmans í málinu afar umdeilanlega. Úr þessu verður að fást skorið í eitt skipti fyrir öll og á almennan hátt fyrir sambærileg atriði.

#### **Niðurstaða.**

Í ljósi þeirra athugasemda fjármálaráðuneytisins sem hér hefur verið gerð stuttleg grein fyrir má telja ótrúlegt að málið hafi verið samþykkt í ríkisstjórn til framlagningar á Alþingi.

Minni hlutinn varar enn og aftur við stefnu ríkisstjórnarinnar sem ætlar sér að skattleggja þjóðina út úr kreppunni. Fjármálafyrirtækin eru ekki og geta ekki verið endalaus auðlind til skattlagningar og gjalddöku. Aukin skattheimta og gjaldtaka á fjármálafyrirtæki leiðir til minni sveigjanleika til skuldaleiðréttingar, hækkar vaxtakostnað fyrir almenning og leiðir til uppsagna starfsfólks. Þá nýtast auknir fjármunir til opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi ekki fyrir velferðarkerfið.

Minni hlutinn bendir á að nú er lag að horfa til efnahagstillagna Sjálfstæðisflokksins (sbr. 142. mál) sem leiðar út úr þeim vanda sem ríkisstjórnin er búin að koma sér í, auk þess sem forsendur fjárlaga eru afar brothættar og allt bendir til þess að halli á fjárlögum verði mun meiri en gert hefur verið ráð fyrir. Betra væri að blása þjóðinni von í brjóst og bjartsýni og gefa henni undirstöður til að byggja framtíð sína á.

Alþingi, 15. desember 2011.

Guðlaugur Þór Þórðarson,  
frsm.

Tryggvi Þór Herbertsson.