

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

Alþingi

Erindi nr. Þ 128/157

komudagur 20.11.2002

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

20. nóvember 2002

Tilvísun: 2002110031

Umsögn um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki.

Vísað er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar, dags. 6. nóvember sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um fjármálafyrirtæki, 215 mál.

Fjármálaeftirlitið styður meginefni frumvarpsins. Fjármálaeftirlitið tók þátt í starfi nefndar þeirrar er vann að samningu frumvarps til laga um fjármálafyrirtæki og hafði því tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum og ábendingum á framfæri við undirbúning frumvarpsins. Rétt er þó að taka fram að Fjármálaeftirlitið tók ekki þátt í vinnu undirhóps sem skipaður var í ágúst 2002, til að yfirfara lagaákvæði um sparisjóði með hliðsjón af umræðu um yfirtökutilboð sem borist höfðu í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis.

Í frumvarpinu eru lagðar til ýmsar breytingar á núgildandi lögum sem ætla verður að varði miklu um frekari uppbyggingu og styrkingu fjármálamarkaðar. Vert er að nefna nokkur atriði í þessu sambandi:

- Verði frumvarpið að lögum er stigið mikilvægt skref í samræmingu laga á fjármálamarkaði. Lagt er til grundvallar í frumvarpinu að sömu ákvæði gildi um starfsemi viðkomandi fyrirtækja, eftir því sem kostur er, en kveða sérstaklega á um afbrigði frá því. Augljóst hagræði er að þessu fyrir þá sem starfa á fjármálamarkaði, auk þess sem frumvarpið styrkir þá umgjörð og þau starfsskilyrði sem fjármálafyrirtækjum eru sköpuð. Jafnframt ætti þetta að draga úr óvissu við lagatúlkun, auk þess sem Fjármálaeftirlitinu eru skapaðar aðstæður til að samræma í auknum mæli eftirlit milli einstakra tegunda fjármálafyrirtækja. Allt ætti þetta að auka samkeppnishæfni fjármálamarkaðar. Sé tekið mið af fjölda eftirlitsskyldra aðila 30. júní sl., munu 54 eftirlitsskyldir aðilar falla undir lögin, en stofnun þeirra og starfsemi fellur nú undir 4 mismunandi lög. Á sama tímamarki voru starfandi 163 eftirlitsskyldir aðilar. Stærstu hópar eftirlitsskyldra aðila sem ekki falla undir lögin verða lífeyrissjóðir (52 talsins 30. júní sl.), váttryggingamiðlarar(18) og váttryggingafélög(13). Fjármálaeftirlitið telur æskilegt að unnið verði áfram að samræmingu laga á fjármálamarkaði.
- Með frumvarpinu er kveðið á um verkaskiptingu milli viðskiptaráðuneytis og Fjármálaeftirlitsins í tilteknum tilvikum. Þannig er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið

veiti og afturkalli starfsleyfi fjármálafyrirtækja. Þessi verkefni eru eðlilegur þáttur í opinberu eftirliti með fjármálafyrirtækjum en í ákvörðunum um veitingu og afturköllun starfsleyfis felst að ganga úr skugga um að viðkomandi uppfylli skilyrði sem sett hafa verið um starfsemina. Breytingin hefur m.a. í för með sér að aðilar máls munu eiga kost á að bera ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um synjun eða afturköllun starfsleyfis undir kærunefnd samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Með frumvarpinu er ennfremur tekin afstaða til verkaskiptingar við setningu reglna á fjármáلامarkaði. Í greinargerð með frumvarpinu er dregin fram vísiregla sem höfð var að leiðarljósi í þessu efni. Þó frumvarpið geri ekki ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið fái jafnvíðtækar heimildir til reglusetningar og mælst er til í alþjóðlegum grunnreglum, styður Fjármálaeftirlitið þá leið sem farin er í frumvarpinu, enda hefur Fjármálaeftirlitið möguleika á að setja almenn leiðbeinandi tilmæli á grundvelli 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

- Samkvæmt 2. mgr. 84. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að ákvarða hærra eiginfjárlutfall en 8% fyrir þau fjármálafyrirtæki sem talin eru hafa ófullnægjandi fjárhagsstöðu með hliðsjón af áhættustigi. Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið setji nánari reglur um mat þess á áhættustigi og ákvörðun um hærra eiginfjárlutfall. Ákvæðið er ítarlega rökstutt í skýringum með frumvarpinu og m.a. fjallað nánar um þá þætti sem Fjármálaeftirlitið mun leggja til grundvallar við matið. Fjármálaeftirlitið telur að hér sé um afar brýnar endurbætur á núgildandi löggjöf að ræða. Reynsla undanfarinna ára sýnir nauðsyn þess að styrkja eftirlit Fjármálaeftirlitsins með eiginfjárstöðu fjármálafyrirtækja. Rétt er að rekja nánar afstöðu Fjármálaeftirlitsins til beitingar ákvæðisins verði það að lögum.

Samkvæmt ákvæðinu er ekki gert ráð fyrir beitingu þess nema ólíklegt sé að aðrar eftirlitsaðgerðir bæti upp misvægi í eiginfjárstöðu og áhættustigi. Heimildin felur því í sér afmarkaða undantekningu frá meginreglunni um 8% lágmarkseiginfjárlutfall. Fjármálaeftirlitið hefur á síðustu árum lagt áherslu á að það telji að stærstu lánastofnanir hér á landi, sem best eru búnar virkri áhættustýringu og innra eftirliti, skuli stefna að því að eiginfjárlutfall samkvæmt lögum sé á hverjum tíma að lágmarki 10%. Lánastofnanir sem hafi veikari stöðu eigi að stefna að hærra eiginfjárlutfalli. Með hliðsjón af framangreindu orðalagi 2. mgr. 84. gr. frumvarpsins er rétt að taka fram að ákvæðið heimilar Fjármálaeftirlitinu ekki að ákveða hærri eiginfjárlutföll í samræmi við almennt mat þess á stöðu fjármáلامarkaðarins. Þorri fjármálafyrirtækja mun áfram búa við 8% lágmarks eiginfjárlutfall. Burt séð frá því mun Fjármálaeftirlitið áfram lýsa afstöðu sinni til þess sem það telur æskilega eiginfjárstöðu lánastofnana.

Fjármálaeftirlitið telur mikilvægt að aðferðir þess við mat samkvæmt ákvæðinu séu kynntar fjármálafyrirtækjum fyrirfram, þannig að þau geti treyst því að matið sé byggt á samræmdum aðferðum og að jafnræðis sé gætt milli einstakra fjármálafyrirtækja. Í þessu skyni hyggst Fjármálaeftirlitið nú taka upp og þróa áfram nýtt áhættumatskerfi sem notað verður í greiningu á áhættum lánastofnana og eftirliti með eiginfjárlutföllum þeirra. Hugmynd að kerfinu var kynnt fyrir lánastofnunum á árinu 2000 og hefur síðan verið unnið að undirbúningi þess samhliða eftirliti. Matskerfið byggir á erlendum fyrirmyndum og er ætlað að auðvelda mat á nauðsynlegri eiginfjárstöðu einstakra lánastofnana, út frá upplýsingum um eigið fé, gæði eigna, arðsemi, lausafjárstöðu, næmni fyrir markaðsáhættu og stjórnun.

Rétt er að fjalla nánar um hvernig ákvörðunum samkvæmt ákvæðinu yrði hrint í framkvæmd. Ákvæðið er tiltölulega auðvelt í framkvæmd þegar nýr aðili sækir um starfsleyfi sem fjármálafyrirtæki. Þá getur Fjármálaeftirlitið gert það að skilyrði fyrir

starfsleyfisveitingu að eiginfjárlutfallið sé í upphafi hærra en sem nemur lágmarki. Aðstæður kunna að vera þannig að óhjákvæmilegt sé að miða við hærra eiginfjárlutfall í byrjun, eða þar til fyrirtækið hefur náð frekari fótfestu. Til sérstakrar skoðunar kemur hins vegar hvernig fara skuli með starfandi fjármálafyrirtæki sem við gildistöku laganna kynnu að vera í sérstakri áhættu og ennfremur með lægra eiginfjárlutfall en Fjármálaeftirlitið teldi ásættanlegt samkvæmt ákvæðinu. Í því tilviki telur Fjármálaeftirlitið ekki koma til greina að tekin sé ákvörðun um hærra lágmarkseiginfjárlutfall og þegar í kjölfarið gripið til aðgerða samkvæmt 86. gr. frumvarpsins, sem fjallar um upphafsáðgerðir vegna ónógs eiginfjár. Því myndi Fjármálaeftirlitið að líkindum taka upp viðræður við viðkomandi fyrirtæki um styrkingu eiginfjárstöðu, ákveða í kjölfarið hærra eiginfjárlutfall, en gefa fyrirtækinu síðan nægilegan frest til úrbóta, svo ekki þurfi að grípa til úrræða samkvæmt 86. gr. frumvarpsins.

Rétt er að taka fram að Fjármálaeftirlitið telur að nokkurn tíma taki að setja reglur samkvæmt 2. mgr. 84. gr. frumvarpsins og móta beitingu ákvæðisins áður en til eiginlegra ákvarðana samkvæmt því kemur. Brýnt er hins vegar að setja heimildir af þessu tagi þegar í lög til að skapa grundvöll fyrir sterkara eftirliti með eiginfjárstöðu fjármálafyrirtækja. Ekki er ólíklegt að í framhaldinu þurfi að endurskoða ákvæðið með hliðsjón af nýjum alþjóðlegum eiginfjárreglum, þegar þær liggja endanlega fyrir.

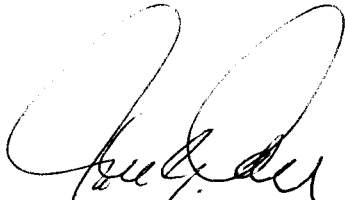
Eins og áður segir tók Fjármálaeftirlitið ekki þátt í endurskoðun lagaákvæða um sparisjóði með hliðsjón af umræðu um yfirtökutilboð sem borist höfðu í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis. Mál er tengjast þessum fyrirætlunum hafa verið til meðferðar í Fjármálaeftirlitinu og telur eftirlitið ekki eðlilegt að það sé á sama tíma að taka þátt í umræðu um hugsanlegar breytingar á viðkomandi lagaákvæðum. Fjármálaeftirlitið leggur þó almennt á það áherslu, eins og áður við umfjöllun um lagaumgjörð sparisjóða, að breytingar gefi möguleika á að eiginfjárstaða sparisjóða verði styrkt til framtíðar.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu var við undirbúning þess höfð hliðsjón af úttekt Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins á íslenska fjármálakerfinu, sem unnin var í lok árs 2000. Fjármálaeftirlitið telur að þó ekki sé í frumvarpinu tekið á öllum ábendingum sjóðsins sé þar að finna úrbætur á þeim ábendingum sem mestu varða og tengjast beint löggjöf. Ennfremur mun frumvarpið, ef að lögum verður, styrkja stöðu Fjármálaeftirlitsins þannig að frekari úrbóta á lögunum vegna framkominna ábendinga verði tæpast þörf.

Í greinargerð með frumvarpinu er að finna umfjöllun um þjóðhagslegt mat á eftirliti. Fjármálaeftirlitið tekur undir þá umfjöllun sem þar er að finna. Til viðbótar við þá umfjöllun er rétt að vekja athygli á að líklegt er að Fjármálaeftirlitið þurfi að verja talsverðum tíma í innleiðingu löggjafarinnar og eftirlit með að breytt lög komist til framkvæmda. Í skýrslu Fjármálaeftirlitsins til viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað stofnunarinnar árið 2003, sem fylgir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er ekki gert ráð fyrir auknu umfangi í eftirliti vegna breytinganna. Fjármálaeftirlitið taldi ekki rétt, við áætlun rekstrarkostnaðar, að hafa hliðsjón af frumvarpsdrögum sem ekki höfð verið lögð fram á Alþingi og hlotið umfjöllun þar.


Fjármálaeftirlitið gerir ekki athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins. Fjármálaeftirlitið er reiðubúið veita frekari upplýsingar eða skýringar vegna málsins, verði þess óskað.

Virðingarfyllst,



Páll Gunnar Pálsson

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Ragnar Hafliðason