

Nefndarsvið Alþingis  
B.t. Selmu Hafliðadóttur, nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Alþingi  
Erindi nr. P 137/377  
komudagur 24.6.2009

24. júní 2009

Tilvísun: 2009060041

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum (Þskj. 97 – 85. mál).**

### 1. Inngangur

Fjármálaeftirlitið hefur fengið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (ftl.), með síðari breytingum, Þskj. 97 – 85. mál, lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.

Fjármálaeftirlitið hefur nokkrar ábendingar og athugasemdir við frumvarpið eins og það hefur verið lagt fram. Hluta athugasemdanna hefur Fjármálaeftirlitið komið á framfæri á fundi viðskiptanefndar Alþingis þann 15. júní 2009.

### 2. Ábendingar og athugasemdir Fjármálaeftirlitsins

Almennt telur Fjármálaeftirlitið nokkuð vanta upp á skýrleika nokkurra greina frumvarpsins sem geta valdið vafa í túlkun og framkvæmd. Eftirfarandi eru ábendingar og athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins:

#### *1.gr. – Þjónusta í umboði annarra*

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við 3. mgr. 21. gr. ftl. bætist tveir nýir málslíðir sem kveða á um þjónustu í umboði annarra.

Fjármálaeftirlitið telur óljóst hvað eigi að rúmast í hinum nýju málslíðum. Í greininni kemur fram að fjármálafyrirtækjum sé heimilt að veita þjónustu í umboði annarra svo sem váttryggingafélaga, lífeyrissjóða og annarra fjármálafyrirtækja. Í fyrstu ber að nefna að orðalagið „svo sem“ býður upp á rúma túlkun sem getur m.a. haft þau áhrif að starfsemi fyrirtækjanna eigi á hættu að verða of víðtæk og að starfsemi verði ekki í eðlilegu samræmi við þá starfsemi sem þau stunda.

Einnig kunna að koma upp vandamál varðandi hvaða upplýsingar geti flætt á milli fjármálafyrirtækisins og þess sem það starfar í umboði fyrir. Á framangreint bæði við á milli fyrirtækja og mismunandi deilda innan þeirra, s.s. að teknu tilliti til þagnarskyldu og hagsmunarárekstra. Má sem dæmi nefna að fjármálafyrirtæki gætu í slíkum tilvikum verið komin í þá aðstöðu að hafa ákveðnar upplýsingar s.s. um lífeyrissjóði sem ekki væri eðlilegt að flæði á milli. Í þessu samhengi er einnig erfitt að sjá hvaða þjónustu er ætlað að veita í umboði „annarra“ fjármálafyrirtækja.

Fjármálaeftirlitið bendir á að orðið „þjónusta“ í hinum nýju málslíðum virðist ekki vera í sömu merkingu og í 1. mgr. 21. gr., þar sem ekki er endilega um að ræða þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við heimildir viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Í hinum nýju málsliðum kemur fram að aðilum sé heimilt að veita þjónustu enda telji Fjármálaeftirlitið þá starfsemi i) *hvorki skerða möguleika þeirra til þess að veita þjónustu samkvæmt starfsleyfi sínu*, ii) *né skerða möguleika þess til að hafa eftirlit með starfseminni*. Hvað varðar fyrri þáttinn þá getur það vissulega komið til álita hvort fyrirtækið hafi starfsleyfi til að sinna þjónustu sem fyrirtækin hyggjast veita og er það nauðsynleg og eðlileg krafa. Ef fyrirtækið hefur ekki starfsleyfi til þess að veita þjónustuna þá er ljóst að Fjármálaeftirlitið myndi þurfa að hafna því að fyrirtækið veiti slíka þjónustu. Varðandi lið ii) þá virðist Fjármálaeftirlitið eiga að geta haft inngríp þegar það telur möguleika til þess að hafa eftirlit með starfseminni skerta, þ.e. ef um er að ræða torveldun eftirlits. Fjármálaeftirlitið virðist því aðeins geta haft eitthvað um fyrirhugaða þjónustu að segja, sé annað af því sem greinin nefnir fyrir hendi. Fjármálaeftirlitið telur rétt að taka fram að eðlilegt er að ef fjármálafyrirtæki hyggjast veita aukna þjónustu að eftirlitið geti haft frekara mat þar um, heldur en þau tvö atriði sem því er gert að horfa til, s.s. stöðu viðkomandi fyrirtækis, stærð þess, starfsmannafjölda og skýrsluskil, svo fátt eitt sé nefnt. Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegt að kveðið verði á um aðkomu þess með afdráttalausari hætti, t.d. að fram komi: „*Fjármálaeftirlitið skal veita heimild til starfseminnar*“ eða að litið verði til þeirra krafna sem gerðar eru samkvæmt 2. mgr. 21. gr. ffl.

## **2. gr. – skilgreining**

Varðandi 2. gr. frumvarpsins skal á það bent að engin undanþága er frá því í frumvarpinu að stofnfjáreigendur geti verið færri en 30. Fjármálaeftirlitið vekur athygli á framangreindu, s.s. ef aðstæður kæmu til sem tengjast rekstrarerfiðleikum sparisjóðs þá virðist ekki vera hægt að víkja frá því skilyrði að um færri en 30 stofnfjáreigendur geti verið að ræða.

Í 2. gr. frumvarpsins er, eins og segir í skýringum með greininni: „*lagt til að skilgreint verði hvað sparisjóður teljist vera*“, þ.e. reynt er að leitast við að skilgreina „sparisjóð“. Í þeim tilgangi er kveðið á um að sparisjóður sé sjálfseignarstofnun. Rétt er að benda á að megininkenni sjálfseignarstofnana er að þeir sem leggja fram fé eða hafa fjárhagslegan ávinning af starfsemi slíkra stofnana eigi ekki að ráða stjórn þeirra nema að ströngum skilyrðum uppfylltum. Stofné er aðgreint frá öðru eigin fé sparisjóða og stofnfjáraðilar teljast í engu tilliti „*eigendur*“ sjóðanna og geta ekkert tilkall gert til annarra eigna þeirra en stofnfjárins. Stofnfjáreigendum hafa hingað til verið veittar nokkuð víðtækar heimildir til að ráða málefnum sjóðanna og þeim áskilinn réttur til arðs eða vaxta af stofnfé sínu, en hvoru tveggja skilur sparisjóðina frá því sem almennt gildir um sjálfseignarstofnanir. Rétt er að benda á að í athugasemdum með 1. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 87/1985, um sparisjóði, segir um félagaréttarlega stöðu sjóðanna, í ljósi breytinga sem gera átti varðandi ávöxtun fjármuna stofnfjáreigenda o.fl.: „*Sparisjóðir teljast því hvorki til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin eru í ágóðaskyni fyrir eigendur þeirra.*“

Við mat á því hvort um félag eða sjálfseignarstofnun er að ræða skiptir eftirfarandi m.a. máli:

- a) *stjórnkerfið*: Í sjálfseignarstofnun er ein stjórnareining sem fer með málefni stofnunar, hún þarf að vera óháð stofnendum þar sem fjármunir stjórnunarinnar eiga að vera aðskildir frá þeim til að unnt sé að segja að hún eigi sig sjálf.
- b) *tilgangur*: Í samþykktum margra sjálfseignarstofnana er þannig kveðið á um að fjármunum félagsins skuli einungis ráðstafað í þágu ákveðins tilgangs sem þjónar ekki persónulegum hagsmunum félagsmanna og jafnvel að við félagsslit skuli fjármunum félagsins ráðstafað í þágu þess tilgangs en ekki skipt milli félagsmanna.

Í greininni er tekið fram að að því leyti sem ekki er kveðið á um annað í lögnum skuli beita ákvæðum laga nr. 2/1995, um hlutafélög, eftir því sem við getur átt, og að ákvæði laga um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur eigi ekki við um sparisjóði. Með öðrum orðum; sparisjóðir eru samkvæmt frumvarpinu sjálfseignarstofnanir sem fylgja lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um hlutafélög, en ekki lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Ljóst er að meginreglur hlutafélagalaga hafa átt við um starfsemi sparisjóða, og þykir eðlilegt að sú regla sé lögfest. Með vísan til framangreinds telur Fjármálaeftirlitið hins vegar misvísandi að kalla sparisjóði „sjálfseignarstofnanir“, og telur að það sé ekki til þess fallið að skýra hvers konar félagsskap um sé að ræða. Fjármálaeftirlitið leggur til að endurskoðuð verði notkun á hugtakinu „sjálfseignarstofnun“, s.s. að fram komi að sparisjóðir séu sjálfseignarstofnanir *sérstaks eðlis*, eða enn frekar að þeir séu einfaldlega sjálfstætt félagaform.

#### **6. gr. - útgáfa og viðskipti með stofnfjárhluti**

Í *fyrsta lagi* kemur fram í 3. mgr. 6. gr. að sparisjóðir skuli setja sér reglur um viðskipti með stofnfé, væntanlega er átt við að sparisjóðir setji sér reglur um *stofnfjárhluti*.

Í *öðru lagi* kemur fram í 3. mgr. 6. gr. að áður nefndar reglur skuli samþykktar af Fjármálaeftirlitinu. Ekkert kemur hins vegar fram í hverju slíkar reglur sparisjóða eigi að felast og þá á hverju mat eftirlitsins skuli byggjast.

Í *þriðja lagi* kemur fram að Fjármálaeftirlitinu sé heimilt að gefa út leiðbeinandi tilmæli um „*slík viðskipti*“. Fjármálaeftirlitið bendir á að óþarfi er að taka það fram, Fjármálaeftirlitið hefur slíkar heimildir í 8. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Eins og fram kom af hálfu Fjármálaeftirlitsins á fundi hjá viðskiptanefnd Alþingis ber að varast að kveða á um slíkt í einstökum lagagreinum þeirra sérlaga sem Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með. Sé hins vegar ætlunin að Fjármálaeftirlitið „*skuli*“ setja leiðbeinandi tilmæli eða reglur þá væri rétt að taka slíkt sérstaklega fram.

#### **7. gr. - Lækkun stofnfjár**

Með 7. gr. frumvarpsins er lagt til að til staðar verði heimild til að lækka stofné til jöfnunar taps sem ekki verður jafnað á annan hátt. Fjármálaeftirlitið bendir á að ekki kemur skýrt fram í greininni hvað felist í því að „*tap verði ekki jafnað á annað hátt*“, því er ekki ljóst hvaða kröfur og atriði Fjármálaeftirlitið þarf að kanna til að geta lagt mat á hvort sparisjóður fullnægi kröfum 7. gr. frumvarpsins. Rétt er þó að taka fram að í athugasemdum er að finna einhverjar vísbendingar.

#### **8. gr. - Ráðstöfun hagnaðar**

Í 8. gr. frumvarpsins kemur fram að aðalfundur megi ekki ákveða að úthluta meiri arði en stjórn sparisjóðs leggur til eða samþykkir. Fjármálaeftirlitið bendir á ofangreindar athugasemdir við 1. gr. frumvarpsins, þ.e. umfjöllun um sjálfseignarstofnanir. Í því samhengi er rétt að benda á að ef farið verður að ábendingum Fjármálaeftirlitsins varðandi þá grein er ljóst að endurskoða þarf þessa grein frumvarpsins. Eins og greinin er núna samræmist hún ekki meginreglum félagaréttar, þ.e. í slíkum tilvikum ætti fundur stofnfjáreigenda að samþykkja ráðstöfun hagnaðar, en ekki stjórn sparisjóðsins.

### 9. gr. - Útvistun verkefna

Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegt að áréttu athugasemdir við 9. gr. frumvarpsins sem eftirlitið kom á framfæri á nefndum fundi hjá viðskiptanefnd Alþingis. Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við þessa grein frumvarpsins:

- i. Greinin hefur þann tilgang að heimila ákveðna *samvinnu* á milli sparisjóða, meginefni hennar er því ekki *útvistun* verkefna til annars aðila eins og heiti greinarinnar bendir til. Ef ætlunin er að greinin eigi að taka á því að ákveðnum aðila (eins og fram kemur í skýringum með greininni) sé ætlað að hafa ýmis verkefni á sinni hendi fyrir sparisjóði er greinin ekki nægilega skýr að því leyti. Það kann þó að vera að eðlilegra að slík samvinna sé ekki einskorðuð við einn aðila.
- ii. Fjármálaeftirlitið bendir á að koma þurfi til skoðunar hvort það að heimila sparisjóðum slíkt samstarf mismuni ekki öðrum fjármálafyrirtækjum, sérstaklega minni fjármálafyrirtækjum.
- iii. Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins kemur fram að sparisjóði sé heimilt að útvista verkefnum sé það gert *á almennum viðskiptalegum forsendum*. Óljóst er hvað átt er við með orðunum *almennar viðskiptalegar forsendur* og getur það leitt til ýmissa vandamála við túlkun.
- iv. Í skýringum með 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins kemur fram að þeir samstarfsþættir sem eru upptaldir í staflíð a. – i. séu tæmandi. Fjármálaeftirlitið ítrekar engu að síður að mikilvægt sé að tiltekið verði með nákvæmari hætti í hverju samstarf geti falist þar sem í upptalningunni má finna þætti sem eru mjög víðtækir og má leggja ýmsan skilning í. Í dæmaskyni má nefna:
  - o a) *Ráðgjöf um áhættustýringu*. Ekki er nægilega skýrt hvað átt er við með ráðgjöf með áhættustýringu. Áhættustýring í fjármálafyrirtækjum er mjög mikilvægur þáttur í rekstri þeirra og nauðsynlegur og mikilvægt að slíki verkefni fari fram innan fyrirtækjanna sjálfra til þess að þau skili árangri. Helsta áhyggjuefnið hér er hvar mörkin milli ráðgjafar og eiginlegrar áhættustýringar liggur þegar slíkt er bundið í löggjöf. Eðli máls samkvæmt geta fyrirtæki fengið utanaðkomandi ráðgjöf við ýmsa þætti í starfsemi sinni, án þess að slíkt sé bundið í lagatexta.
  - o c) *Öryggiseftirlit*. Óskýrt hvað er átt við með öryggiseftirliti. Þar sem ekki er nægilega skilgreint hvað sé heimilt og hvað ekki er á það bent að öryggi fjármálafyrirtækja, s.s. gagnaöryggi er viðkvæmt og kann að vera óeðlilegt að mörg fjármálafyrirtæki hafi sameiginlegt kerfi.
  - o d) *Starfsemi innri endurskoðunardeilda*. Í 16. gr. ffl. kemur fram að við fjármálafyrirtæki skuli starfa endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun. Innri endurskoðun er hluti af skipulagi fjármálafyrirtækja og er þáttur í eftirlitskerfi þeirra. Fjármálaeftirlitið getur, með hliðsjón af eðli og umfangi rekstrarins, veitt undanþágu frá starfrækslu slíkrar endurskoðunardeildar og sett þeim fyrirtækjum skilyrði sem slíka undanþágu

fá. Það er mikilvægt að hafa í huga að ekki sé vikið frá 16. gr. laganna með 9. gr. frumvarpsins. Slíkt gæti m.a. verið leyst með því að skeyta eftirfarandi við staflið d.: „...hafi verið veitt undanþága frá starfrækslu innri endurskoðunardeildar, sbr. 16. gr. laganna.“

- o i) *Innlend og erlend greiðslumiðlun og þjónusta.* Fjármálaeftirlitið bendir á að ekki er ljóst við hvað átt er við með „þjónustu“ í þessu samhengi og þykir nauðsynlegt að það sé skilgreint nánar, s.s. að ljóst sé að þjónustan eigi aðeins við um kerfin sjálf.
  
- v. Í 3. mgr. kemur fram að rísi ágreiningur um hvort starfsemi falli undir 1. mgr. skuli Samkeppniseftirlitið skera úr um. Þar sem um er að ræða lög sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa eftirlit með væri eðlilegra að kveðið væri á um að ákveðið samstarf væri heimilt, „...enda brjóti slíkt ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið sker úr um slíkan ágreining.“ Hafa verður í huga að eingöngu hluti af hugsanlegum ágreiningi varðar samkeppnisleg sjónarmið. Það eru ýmis atriði sem Fjármálaeftirlitið telur vera nauðsynlegt að hafa mat um og geta gripð til aðgerða í kjölfarið, sé ástæða til. Það er því eðlilegt að fram komi að Fjármálaeftirlitið geti haft áhrif og mat á samstarfinu.

### **12. gr. Breytingar á 106. gr. laga um fjármálafyrirtæki**

Með breytingum á 106. gr. laganna verður sparisjóðum nú heimilt að sameinast fjármálafyrirtækjum sem hafa starfsleyfi skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. ffl., án þess að þurfa að breyta um félagagform áður. Skilningur Fjármálaeftirlitsins eftir fund með viðskiptanefnd Alþingis er sá að þar sem heimild þessarar greinar er einskorðuð við fyrirtæki sem hafa starfsleyfi skv. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. ffl. er ljóst að minni fjármálafyrirtæki t.d. verðbréfafyrirtæki geta ekki sameinast sparisjóði. Bent skal á að sá möguleiki kann að vera ákjósanlegur, s.s. í hagræðingarskyni á fjármálamarkaði.

### **3. Lokaorð**

Fjármálaeftirlitið tekur fram að með frumvarpinu er því fengin aukin verkefni en verði tillögur frumvarpsins að lögum er mikilvægt að gert sé ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið fái aukið fjármagn til að sinna auknum verkefnum. Fjármálaeftirlitið bendir á að verkefni þess hafa aukist til muna frá því haustið 2008 og mikilvægt er að stofnunin hafi nægt fjármagn og mannafla til þess að geta sinnt þeim verkefnum sem því er ætlað að sinna.

Virðingarfyllst,

**FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ**

Guðmundur Jónsson

Íris Björk Hreinsdóttir