

Alþingi
Erindi nr. þ 138/1792
komudagur 23.4.2010

	Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	
	Minnisblað	

Minnisblað
Almennt

Valkostir skjals:

Áminningar

	Áskriftir:
--	------------

Viðtakandi: **Viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi: **Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **23.04.2010**
Málsnúmer: **EVR09100268**
Bréfalykill: **3.1**
Efni: **Viðauki við fyrri minnisblöð ráðuneytisins**

Tilmæli ráðherra:

343 mál

Texti:

Á fundi viðskiptanefndar s.l. föstudag var þess óskað að ráðuneytið tæki saman umfjöllun um umsagnir umsagnaraðila sem mættu fyrir nefndina. Fjármálaeftirlitið og Neytendastofa lögðu fram skriflegar umsagnir og verður fyrst fjallað um þær.

Í umsögn FME er fyrst fjallað um skilgreiningar eins og þær voru kynntar í drögum viðskiptanefndar að breytingum á frumvarpinu. FME leggur til viðbót við skilgreiningu á framkvæmdastjóra til þess að ekki leiki neinn vafi á því að framkvæmdastjórar sparisjóða, sparisjóðsstjórar, falli undir skilgreininguna. Þótt ráðuneytið telji reyndar engan vafa leika á því að svo sé, sbr. 3. mgr. 61. gr. laga um fjármálafyrirtæki, leggst það ekki gegn því að orðunum "eða laga þessara" sé skotið inn í skilgreininguna á eftir "hlutafélagalaga". FME bendir réttilega á að breytt skilgreining kalli á tvær minniháttar textabreytingar (í 17. og 39. gr. frv.).

FME leggur einnig til aðra breytingu á skilgreiningum, þ.e. á "yfirráðum". Þrátt fyrir það að tillaga breytingartillagnanna að nýrri skilgreiningu á "yfirráðum" hafi verið unnin í nokkuð breiðum hópi, getur ráðuneytið ekki annað en fallist á að gagnrýni FME eigi við rök að styðjast. Ráðuneytið er þó ekki sannfært um að tillaga FME að breyttri skilgreiningu sé nægilega skýr. Tilvísun FME til tilskipunar ESB nr. 48/2006 er ekki nægileg því megininntak skilgreiningarinnar er að finna í tilskipun ESB nr. 83/349, um samstæðureikningsskil.

Ráðuneytið er reiðubúið til þess að reyna að finna lendingu sem bæði eftirlitsaðilar og eftirlitsskyldir aðilar eru sáttir við.

Þá virðist FME telja tillögu að nýrri málsgrein (5. gr. frv.) þar sem kveðið er á um að heimilt verði að stofnsetja sparisjóð með lægra stofnfé en hið almenna fjárviðmið ekki nægilega skýra. Gagnrýnir FME tvennt. Annars vegar gagnrýnir það tilvísun til afmarkaðra starfsheimilda. Þar telur FME til bóta að bæta orðinu "eingöngu" við fyrir framan "starfsheimildir" og getur ráðuneytið tekið undir að ákvæðið verði skýrara við þá breytingu. Í annan stað telur FME að tilvísun til afmarkaðs markaðar sé ekki nægilega skýr. Hugmyndin á bak við tillöguna er sú að svokallaðir staðbundnir sparisjóðir sem aðeins eru með eina starfsstöð, eða eina eða fleiri starfsstöðvar í einu sveitarfélagi, falli undir ákvæðið. Vel má hugsa sér að FME verði falið það hlutverk að ákvarða hvað teljist afmarkaður staðbundinn markaður. Þá gæti breytingartillagan hljóðað svo: "**Stofnfé sparisjóðs sem starfar á afmörkuðum staðbundnum markaði og hefur eingöngu starfsheimildir skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 3. gr. skal að lágmarki nema 1 milljón evra. Í starfslevfisumsókn skal umsækjandi gera grein fyrir hvað telst staðbundinn afmarkaður markaður viðkomandi sparisjóðs. Fjármálaeftirlitið ákvarðar hvað telst staðbundinn afmarkaður markaður.**"

FME gagnrýnir tilvísun til leiðbeinandi tilmæla í breytingartillögu við 11. gr. Telur stofnunin að slík tilvísun kunní að leiða til gagnályktunar um að FME þurfi sérstaka heimild í sérlægum til þess að geta sett leiðbeinandi tilmæli. Ráðuneytið deilir áhyggjum með FME og leggur til að í stað "leiðbeinandi tilmæli" í 3. mgr. komi "**reglur**".

FME leggur til lagfæringu á lokaorðum ákvæðis þess sem lagt er til að verði flutt úr 26. gr. í þá 25. Ráðuneytið styður tillögu FME og leggur til að á eftir tilvísun til 3. mgr. 2. gr. komi "**við mat sitt**" í stað orðanna "áður en niðurstaða þess er kunngerð".

Að lokum gerir FME athugasemd við að gagnsæi vanti í ákvæði 48. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið telur að úr vanköntum þessum hafi verið bætt í drögum að breytingartillögum viðskiptanefndar.

Í umsögn Neytendastofu (NST) er fjallað um ákvæði 19. gr. gildandi laga sbr. 10. gr. frv. og drög viðskiptanefndar að breytingum á efni 10. gr. NST finnur ákvæðum frumvarpsins svo og fyrirliggjandi drögum að breytingartillögum flest til foráttu. Samkvæmt gildandi lögum er 19. gr. ein málsgrein, svohljóðandi: *Fjármálaafyrirtæki skal starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur á fjármálamarkaði.* Í frumvarpinu er lagt til að tvær nýjar málsgreinar bætist við greinina, í fyrsta lagi til þess að auka eftirlitsheimildir FME og í öðru lagi til þess að skjóta lagastoð undir tilvist úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálaafyrirtæki. Er það mat ráðuneytisins að þær hremmingar sem riðu yfir fjármálakerfið hér á landi hafi leitt í ljós að ákvæðið eins og það er í gildandi lögum hafi ekki reynst fullnægjandi til þess að FME teldi sig hafa fullar heimildir til inngripa í rekstur fjármálaafyrirtækja sem komin voru að jaðri þess "heilbrigða" en voru að öðru leyti innan "ramma laganna". Nauðsynlegt hafi því verið að styrkja ákvæðið. Er þetta álit reyndar í fullu samræmi við umfjöllun þá sem er í skýrslu RNA, sjá bls. 153-156 í 5. bindi, en þar er fjallað um samspil matskenndra lagaheimilda í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. 1. mgr. 8. gr. þeirra laga og ennfremur 2. mgr. 10. gr. sömu laga, og sambærilegra ákvæða í lögum um fjármálaafyrirtæki (19. gr.), lögum um verðbréfasjóði, nr. 30/2003 (19. gr.) og lögum um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007 (5. gr.). Ekki er hægt að ráða af skýrslu RNA að eftirlit með eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum fjármálaafyrirtækja væri betur fyrirkomið hjá öðrum en FME.

Af umsögn NST virðist mega ráða að eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir takmarkist við "framkomu" fjármálafyrirtækja við neytendur, svo sem markaðssetningu afurða og setningu staðlaðra samningsskilmála. Því fer fjarri að mati ráðuneytisins að svo sé. Kemur það reyndar ráðuneytinu spáskt fyrir sjónir að uppi sé ágreiningur um valdmörk NST og FME, sbr. umfjöllun í umsögn NST þar sem vitnað er til bréfs þess frá 13. janúar 2009 um valdmörk þessara tveggja eftirlitsaðila. NST fullyrðir í umsögn sinni að drög að breytingartillögum viðskiptanefndar gangi gegn niðurstöðu ráðuneytisins um valdmörk þessi. Ráðuneytið telur að fullyrðingar NST um ákvæði frumvarpsins og um drög að breytingartillögum við 10. gr. frv. séu á misskilningi byggðar og telur þvert á móti að samanlagt muni ákvæði frumvarpsins sem og drög að breytingartillögu viðskiptanefndar skjóta styrkari stoðum undir eftirlitsheimildir FME.

Telji NST hins vegar einhvern vafa enn vera uppi um valdmörk á milli NST og FME er eðlilegt að NST leiti fulltingis mannréttinda- og dómsmálaráðuneytisins til þess að koma á viðræðum á milli ráðuneytanna og þessara tveggja eftirlitsstofnana til þess að skýra þau mál og finna lausn. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið er þess reiðubúið að taka slík mál upp á réttum vettvangi.

Af munnlegum ábendingum/athugasemdum sem fram komu á fundinum vill ráðuneytið geta eftirfarandi:

1. Seðlabanki Íslands gagnrýnir að felld hafi verið út tilvísun til "foreldra" í skilgreiningu á nánnum tengslum. Ráðuneytið telur að almennt hafi vel til tekist við að fara yfir skilgreiningar frumvarpsins og telur að vegna tilvísunar skilgreiningar um nán tengsl til skilgreiningar á samstarfi eigi að vera nokkuð tryggt að unnt sé að tengja þá aðila saman sem þurfa þykir. Ráðuneytið leggst hins vegar ekki gegn því að nýjum málslið sé bætt við 1. tölul. skilgreiningar á samstarfi, svohljóðandi: "**Foreldrar og börn teljast ennfremur aðilar í samstarfi**".
2. SÍ gagnrýnir breytingartillögu við 8. gr.b. Telur SÍ mun meiri "slagkraft" í ákvæðinu eins og það er í frumvarpinu. Ráðuneytið gerir ekki ágreining við SÍ um þetta atriði.
3. Fulltrúar Samtaka fjármálafyrirtækja gagnrýndu að með drögum að breytingartillögu viðskiptanefndar væru lítil og meðalstór fyrirtæki lent á uppfærðri skuldbindingaskrá.
4. SFF kom því ennfremur á framfæri að ganga þyrfti frá því að fjárhagsleg endurskipulagning fjármálafyrirtækja leiddi ekki til álagningar stimpilgjalda og hvatti til þess að lagt yrði fram þingmannafrumvarp þess efnis.
5. Fulltrúar tveggja endurskoðunarfyrirtækja (KPMG, Deloitte) gagnrýndu stuttan starfstíma endurskoðenda, þ.e. 5 ár í stað 7 ára reglu í lögum um endurskoðendur. Töldu þeir að breyting þessi mundi ekki leiða til bættra vinnubragða. Ekki var að sjá að þeir hefðu áttað sig á að ákvæði frumvarpsins gera ekki aðeins ráð fyrir að skipt sé um endurskoðanda heldur einnig endurskoðunarfyrirtæki.
6. Sömu aðilar gagnrýndu ennfremur ákvæðið um "5 ára regluna" með tilvísun til félagaréttartilskipana. Ráðuneytið bendir á að lög um fjármálafyrirtæki byggja að meginstofni til á fjármagnsmarkaðartilskipunum en ekki á félagaréttartilskipunum.
7. Sömu aðilar gagnrýndu ennfremur að hvergi væri að finna ákvæði um hvenær starfstími endurskoðanda byrjaði að telja, verði ákvæðið að lögum. Ráðuneytið bendir á að frumvarpið er að þessu leyti samhljóða frumvarpi um endurskoðendur, og lög þar um, en ekki þótti tilefni til að kveða á um þetta atriði í þeim lögum. Venju samkvæmt má því reikna með að tímaramminn afmarkist af gildistökuákvæði laganna/frumvarpsins, þ.e. ekki sé um afturvirkni að ræða.

8. Viðskiptaráð Íslands og Félag atvinnurekenda gagnrýndu að ekki væri nógu langt gengið í frumvarpinu við að takmarka rekstur banka á "óskyldri starfsemi". Ráðuneytið vekur athygli á að Samkeppniseftirlitið hefur sérstaka vöktun með fjármálafyrirtækjum sem orðið hafa að taka yfir, að hluta til eða öllu leyti, rekstur lántakenda. Frumvarpið gefur FME einnig verkfæri til þess að setja fjármálafyrirtækjum tímaramma til úrvinnslu fullnustueigna. Það er mat ráðuneytisins að ákvæði frumvarpsins séu nægilega skýr til þess að FME hafi heimildir til þess að tryggja að fjármálafyrirtæki stundi ekki óskylda starfsemi undir því yfirskyni að þau séu að hámarka virði fullnustueigna.
9. Félag um innri endurskoðun ítrekaði þá skoðun sína að gera ætti forstöðumanni innri endurskoðunar að búa yfir formlegri menntun í innri endurskoðun. Þá taldi félagið að varðandi aðrar hæfiskröfur ætti hið sama að gilda um forstöðumann innri endurskoðunar og um stjórnarmenn og framkvæmdastjóra. Er ráðuneytið sammála seinna atriðinu.

Ábendingar og athugasemdir komu einnig frá nefndarmönnum. Nokkrar voru almenns eðlis og í nokkrum tilvikum voru athugasemdir efnislega tengdar. Verður nú fjallað um nokkrar þeirra.

Allmargir nefndarmenn gagnrýndu kaupauka, kauprétt eða hvatakerfi sem tíðkuðust í bönkunum. Mátti á nokkrum þeirra skilja að tillaga frumvarpsins um að FME setti reglur um hvernig standa skyldi að kaupaukakerfum gengi ekki nógu langt; jafnvel að banna ætti kaupaukakerfi í tiltekinn tíma. Þessu er ráðuneytið ósammála. Fyrir það fyrsta er ljóst að kaupaukakerfum sem meginhluta starfsmanna stóð til boða í fjármálafyrirtækjum verður trauðla kennt um hrun fjármálamarkaðarins hér á landi. Kaupaukakerfi sem tiltölulega fáum stóð til boða voru hins vegar algjörlega á skjön við heilbrigðan og eðlilegan rekstur fjármálafyrirtækja og stuðluðu að óhóflegri áhættusækni. Tillaga sú sem sett er fram í frumvarpinu - og nánar er gerð grein fyrir í athugasemdum með því - byggir á því að engin einstök viðskipti geti leitt til óhófsbónuss einstakra starfsmanna. Tillagan gerir einnig ráð fyrir því að vægi fastra launa og kaupauka taki eðlilegt mið af starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækis og afkomu fjármálafyrirtækis til lengri tíma. Og síðast en ekki síst, er það verkefni FME að setja reglur um hvernig standa skuli að kaupaukakerfum.

Þrátt fyrir það sem að ofan segir telur ráðuneytið að þeim fjármálafyrirtækjum sem starfa fyrir tilverknað fjárstuðnings hins opinbera ætti að vera þrengri stakkur sniðinn að þessu leyti en öðrum. Er gerð tillaga að útfærslu slíks ákvæðis í ákvæðum til bráðabirgða.

Nokkrir nefndarmenn veltu því upp hvort frumvarpið gengi nægilega langt, sbr. umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis, RNA. Því er til að svara að eftir að hafa hlustað á allan blaðamannafund RNA og sjónvarpsumfjöllun hið sama kvöld hnaut fulltrúi ráðuneytisins (KG) ekki um nein atriði sem tæpt var á af hálfu nefndarinnar sem ekki er að finna í frumvarpinu. Tekur frumvarpið reyndar á fleiri atriðum en fram komu við þessa umfjöllun. Hins er þó að geta að skýrsla RNA er mikil að vöxtum og þrátt fyrir að starfsmenn á skrifstofu fjármálamarkaðar hafi skipt með sér verkum við lesturinn er enn mikið ólesið.

Nokkur umfjöllun var í nefndinni um hvort hefðbundin viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingabankastarfsemi rúmaðist í einu og sama fjármálafyrirtækinu. Ráðuneytið tekur á þessu stigi ekki afstöðu til hugmynda um beinan aðskilnað slíkrar starfsemi í tvö félög. Eftir því sem tækifæri er til fylgist það með þróun lagaumhverfis fjármálafyrirtækja erlendis og

telur ekki tímabært að takmarka starfsheimildir innlendra fjármálafyrirtækja umfram það sem er hjá þeim fjármálafyrirtækjum sem lúta sama megin regluverki, þ.e. á hinu Evrópska efnahagssvæði.

Þeir auknu inngripsmöguleikar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að FME fái, þær auknu kröfur sem gerðar verða til stjórnna og framkvæmdastjóra, þær takmarkanir sem frumvarpið gerir ráð fyrir á hvers konar viðskiptum fjármálafyrirtækja og tengdra hagsmunaaðila, allt ætti þetta að minnka líkur á því að svipuð vinnubrögð verði viðhöfð í fjármálafyrirtækjum í framtíðinni og virtust títt vera viðhöfð fyrir "hrun".

Áður hefur verið gert grein fyrir því af hálfu ráðuneytisins að frumvarpið sé hið fyrsta af þremur um breytingar á gildandi lögum. Verið er að undirbúa vinnu sérfræðinga um yfirferð yfir tæknilega þætti laganna, svo sem um eigið fé og áhættur, og um lagalega þætti, svo sem um inngripsheimildir eftirlitsaðila, bæði áður en "hrun" verður (early intervention) sem og við "hrun" (resolution).

Að lokum vill ráðuneytið ítreka þá skoðun sína að betra er að stíga nokkur rétt skref en engin; ekki er að þess mati til bóta að bíða með afgreiðslu frumvarpsins þangað til menn hafa leitað af sér allan grun um að ekki verði betur gert.