FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Nefndasvið Alþingis,
Efnahags- og viðskiptanefnd,
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

1. september 2016
Tilvísun: 2016080037

Efni: Umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta), 826. mál.

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvubréfs nefndasviðs Alþingis. dags. 19. ágúst 2016, þar sem óskað er umsagnar Fjármálaeftirlitsins um framangreint frumvarp.

Að mati Fjármálaeftirlitsins eru aðstæður nú að flestu leyti ákjósanlegar til að losa fjármagnshöft sem sett voru í kjölfar fjármálaáfalls árið 2008. Efnahagsþróun og horfur eru almennt jákvæðari á Íslandi en í helstu viðskiptalöndum og horfur um ávöxtun fjármálagerninga almennt betri hér á landi en víða annars staðar. Þessar aðstæður draga mjög úr hættu á að aukið frelsi innlendra aðila til fjárfestinga erlendis geti valdið efnahagslegum óstöðugleika, svo sem gengisbreytingum vegna fjármagnsstreymis.

Ýmis skref hafa þegar verið stigin til að draga úr hættu á ójafnvægi í kjölfar losunar hafta sem draga enn frekar úr hættu á óæskilegum áhrifum. Þar skiptir langmestu máli að þrotabúum föllnu viðskiptabankanna hefur verið slitið á þann hátt að hvorki gjaldeyris- né fjármálamarkaði að öðru leyti stendur ógn af greiðslum til kröfuhafa.

Að mati Fjármálaeftirlitsins stendur kerfislega mikilvægum fjármálafyrirtækjum ekki ógn af losun fjármagnshafta. Eiginfjárhlutföll stóru viðskiptabankanna þriggja eru öll mjög há, eða 27 til 29% af áhættuvegnum eignum, sem er umfram lágmarkskröfur Fjármálaeftirlitsins og kröfur þess um eiginfjárauka. Að sama skapi uppfylla bankarnir reglur Seðlabanka Íslands um laust fé bæði í krónum og í erlendri mynt. Seðlabanki Íslands hefur framkvæmt greiningu á mögulegu útflæði á lausu fé við losun fjármagnshafta sem bendir til þess að lausafjárstaða viðskiptabankanna sé sterk og þeir standist tiltölulega ströng álagspróf á laust fé.

Líklegt er að árangursrík losun fjármagnshafta hafi jákvæð áhrif á lánshæfismat viðskiptabankanna og lækki þar með fjármögnunarkostnað þeirra og auki samkeppnishæfni gagnvart erlendum lánveitendum á Íslandi til viðbótar því að skapa skilyrði fyrir lækkun vaxtastigs í landinu.

Æskilegt er að ljúka við að styrkja laga- og regluumhverfi fjármálamarkaðarins, í takt við alþjóðlega og evrópska þróun, áður en fjármagnshöft verða losuð að fullu. Þar má meðal annars nefna innleiðingu gerða Evrópusambandsins um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja og innstæðutryggingar. Auk boðaðra breytinga á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, meðal annars með hliðsjón af ábendingum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um valdheimildir og sjálfstæði fjármálaeftirlits, samanber sérstaka umfjöllun í meðfylgjandi minnisblaði.

Íslenskur fjármálamarkaður hefur undanfarin ár búið við mjög sérstakar aðstæður og losun hafta getur haft ýmis áhrif bæði á uppbyggingu og hegðun þátttakenda á markaði með tilheyrandi breytingum á áhættutöku. Það er því mikilvægt að hraða því að lögfestar verði

auknar heimildir til að innleiða frekari varúðarkröfur, svo sem um hámark veðsetningarhlutfalls og lánshlutfalls (e. loan-to-income ratio) sem og varanlegar reglur um stýringu fjármagnsinnflæðis.

Enn er margt óunnið við að skilgreina þau úrræði sem Fjármálaeftirlitið, Seðlabanki Íslands og fjármálastöðuleikaráð hafa úr að spila þegar íslenskur fjármálamarkaður opnast á ný gagnvart umheiminum. Því verður að teljast eðlilegt og varfærið að losun hafta fyrir innlenda aðila sé framkvæmd í skrefum eins og lagt er til í frumvarpinu.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Anna Mjöll Karlsdóttir

Margrét Sigurðardóttir

Meðfylgjandi:
Minnisblað um styrkingu eftirlitsheimilda Fjármálaeftirlitsins

Katrínartún 2 / 105 Reykjavík / Sími: 520 3700 / Símbréf: 520 3727 / Tölvupóstur: fme@fme.is / www.fme.is

Minnisblað um styrkingu eftirlitsheimilda Fjármálaeftirlitsins

Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta), þingmál 826., segir m.a.:

„Áður en full losun fjármagnshafta er tæk er nauðsynlegt að endurskoða og móta framangreind öryggistæki og varúðarreglur ásamt því að styrkja eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans."

Ekki er að finna frekari umfjöllun í frumvarpinu um hvaða eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins er hér um að ræða að öðru leyti en því að vísað er til eiginfjárreglna stofnunarinnar. Fjármálaeftirlitið tekur undir þá fullyrðingu í frumvarpinu að styrkja þurfi eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins og er það sérstaklega brýnt þar sem ljóst er að verði frumvarpið að lögum eykst frelsi einstaklinga og fyrirtækja til fjármagnshreyfinga til og frá landinu og til gjaldeyrisviðskipta. Fjármálaumhverfi landsins mun því taka breytingum og samkeppnishæfni innlendra fjármálafyrirtækja styrkjast til muna. Á sama tíma og gjaldeyrishöft eru losuð er brýnt að íslensk stjórnvöld gæti að því að regluverk á íslenskum fjármálamarkaði sé í samræmi við það sem gildir á erlendum mörkuðum. Að öðrum kosti getur myndast hætta á regluverkshögnun (e. Regulatory arbitrage) sem kann að leiða til skertra samkeppnisskilyrða milli markaða.

Lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi

Fjármálaeftirlitið vekur athygli á að stofnunin hefur á undanförnum árum bent á nauðsyn þess að eftirlitsheimildir stofnunarinnar, sem fram koma í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 séu styrktar, m.a. með bréfi til fjármála- og efnahagsráðuneytinu í október 2014 í kjölfar úttektar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) á innleiðingu Fjármálaeftirlitsins á Basel Core Principles. Í bréfinu kom m.a. fram að AGS hefði sett fram í úttektinni ákveðnar áhyggjur af sjálfstæði stofnunarinnar og var því lagt til að kveðið yrði á um það með skýrum og afdráttarlausum hætti í lögum nr. 87/1998. Þá benti AGS á að mikilvægt væri að skýra verkaskiptinguna milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands að því er varðaði eftirlit með lausafjáráhættu banka. AGS benti á að þrátt fyrir að vinnu við að innleiða áhættumiðað eftirlit hefði miðað vel hjá stofnuninni væri til bóta að kveða á um áhættumiðað eftirlit með skýrum hætti í lögum nr. 87/1998.

Fjármálaeftirlitið telur löngu orðið tímabært að láta fara fram heildarendurskoðun á lögunum þar sem þau hafa setið eftir á meðan sérlögin sem stofnunin hefur eftirlit með að farið sé eftir hafa tekið miklum breytingum. Það hefur því myndast ákveðið ósamræmi milli þessara almennu eftirlitslaga og þeirra sérlaga sem áður eru nefnd. Þá hefur AGS ítrekað bent á þörfina á því að eftirlitsheimildir stofnunarinnar séu styrktar, nú síðast í skýrslu sem kom út í júní á þessu ári (Iceland Staff Report for the 2016 Article IV Consultation). Þar segir sjóðurinn, og vísar þar til úttektarinnar sem fram fór á árinu 2014, að Fjármálaeftirlitið skorti valdheimildir og sjálfstæði í störfum. Því hafi sjóðurinn lagt á það mikla áherslu að endurskoðun á lögum nr. 87/1998 færi fram sem fyrst til að bæta úr þessu.

Lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki

Af sama tilefni og áður er gerð grein fyrir sendi Fjármálaeftirlitið bréf til ráðuneytisins með yfirferð yfir þær ábendingar AGS í úttektinni frá 2014 sem varða lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Ýmsum ábendingum sem AGS hafði og Fjármálaeftirlitið benti á í bréfinu hefur þegar verið brugðist við með lögum nr. 57/2015 sem er fyrsta frumvarpið til að innleiða CRD IV regluverkið. Þá liggur fyrir

Alþingi frumvarp til breytinga á lögum um fjármálafyrirtæki, sbr. þingskjal nr. 589, sem felur í sér annan hluta innleiðingar á CRD IV og þar sem brugðist er við ýmsum ábendingum AGS. Þær ábendingar sem eftir standa eru varðandi það að veita þurfi Fjármálaeftirlitinu varanlega þau úrræði sem kveðið er á um í bráðabirgðaákvæði VI. Í lögum um fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitið gerir ráð fyrir að umrædd úrræði verði innleidd með varanlegum hætti í lög með innleiðingu á tilskipun 2014/59/EB um skila- og slitameðferð fjármálafyrirtækja (BRRD) sem nú er unnið að á vegum ráðuneytisins.

Lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða

Í greinargerð með frumvarpi þessu segir m.a.:

„Þegar höft verða losuð að fullu er æskilegt að ákvæði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem lúta að áhættudreifingu og rekstri lífeyrissjóða verði endurskoðuð."

Með vísan til framagreindrar fullyrðingar vill Fjármálaeftirlitið taka fram að það er mat stofnunarinnar að fyrir löngu var orðið brýnt að ráðist yrði í gagngerar breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Hefur Fjármálaeftirlitið vakið sérstaka athygli fjármála- og efnahagsráðuneytisins á nauðsyn þess, m.a. með bréfi í desember 2013. Fjármálaeftirlitið hefur vitneskju um að á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins sé starfandi nefnd sem hefur það hlutverk að taka lög um lífeyrissjóði til heildarendurskoðunar en hafi ekki enn lokið störfum. Jafnhliða vinnu nefndarinnar hafa þó verið gerðar minniháttar breytingar á lögunum og liggur nú fyrir Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrissréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum (fjárfestingarheimildir), þingmál 631, sem leggur til breytingar á fjárfestingarheimildum og áhættustýringu lífeyrissjóða. Þar sem aflétting fjármagnshafta mun væntanlega hafa mikil áhrif á fjárfestingar lífeyrissjóða er mjög brýnt að framangreint frumvarp og þá sérstaklega þær breytingar sem lúta að áhættustýringu lífeyrissjóða verði samþykktar áður eða jafnhliða samþykkt umrædds frumvarps.

Innleiðing annarra gerða á fjármálamarkaði

Eins og kemur fram í tillögu til þingsályktunar um staðfestingu ákvarðana sameiginlegu EES-nefndarinnar um breytingu á IX. viðauka (Fjármálaþjónusta) við EES-samninginn (evrópskar reglur um fjármálaeftirlit), sbr. þingskjal 1109, bíða 178 gerðir á innri markaðnum með fjármálaþjónustu upptöku í EES-samninginn. Síðan tillagan var lögð fram hefur þessi tala hækkað. Umræddar gerðir eru m.a. CRD IV, Solvency II, AIFMD, MIFID II BRRD, UCITS V ofl. Fjármálaeftirlitið áréttar mikilvægi þess að í kjölfar samþykktar þingsályktunartillögunnar og þar með aðlögunar og upptöku gerðanna um hinar þrjár nýju eftirlitsstofnanir á evrópskum fjármálamarkaði í íslenskan rétt, verði leitað allra leiða til að tryggja að ekki verði frekari tafir á innleiðingu gerða á fjármálamarkaði. Er það sérstaklega mikilvægt í tengslum við það skref sem nú er verið að stíga með frumvarpi þessu um losun fjármagnshafta en umræddar gerðir, m.a. CRD IV regluverkið, veitir Fjármálaeftirlitinu auknar eftirlitsheimildir sem nauðsynlegar kunna að vera til að stofnunin geti brugðist við þeim áskorunum sem losun fjármagnshafta mun hafa í för með sér á fjármálamarkaði.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar lýsir Fjármálaeftirlitið sig reiðubúið að koma að og þróa lagabreytingatillögur í þeim tilgangi að greiða fyrir vinnu við innleiðingu á framangreindum gerðum og sérstaklega að því er varðar endurskoðun á ákvæðum sem miða að því að styrkja eftirlitsheimildir stofnunarinnar.

1. september 2016