



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Alþingi
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

8. mars 2018
Tilvísun: 2018020037

Efni: Umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, sbr. þingmál nr. 167 á 148. löggjafarþingi 2017 – 2018.

Á Alþingi er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lagaákvæðum um markaðar tekjur, þar með talið lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Í 38. gr. nefnds frumvarps er lagt til að gerðar verði eftirfarandi þrjár breytingar á 1. gr. laganna:

- a. Að 1. mgr. verði breytt þannig að í stað þess að þar sé talað um kostnað við **rekstur Fjármálaeftirlitsins** verði vísað til **kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi**.
- b. Að 2. mgr. verði breytt þannig að í stað þess að eftirlitsgjald samkvæmt lögnum **renni beint til reksturs Fjármálaeftirlitsins**, komi fram að gjaldið **rennur í ríkissjóð**.
- c. Að við 1. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til reksturs Fjármálaeftirlitsins sem nemur að lágmarki áætlun fjárlaga um tekjur af eftirlitsgjaldi og greiðslur fyrir sértækar aðgerðir samkvæmt lögum þessum.

Í 39. gr. frumvarpsins er lagt til að gerðar verði eftirfarandi breytingar á 2. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „1. júlí“ í 1. mgr. kemur: **1. febrúar**.
- b. Í stað orðanna „1. júní“ í 2. mgr. kemur: **1. janúar**.

Í tengslum við framangreint frumvarp vill Fjármálaeftirlitið koma á framfæri eftirfarandi ábendingum og athugasemdum.

1. Athugasemdir vegna breytinga á 1. gr. laga nr. 99/1999.

Fjármálaeftirlitið leggur til að nýrri málsgrein 1. gr. laga nr. 99/1999, sbr. c.lið 38. gr. frumvarpsins, verði breytt til samræmis við það skýra og yfirlýsta markmið frumvarpsins að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins þrátt fyrir niðurfellingu markaðra tekna. Fjármálaeftirlitið telur að orðalag ákvæðisins í frumvarpinu endurspeglir ekki að öllu leyti þetta markmið og leggur því til að ákvæðið vísi til áætlunar Fjármálaeftirlitsins í stað áætlunar fjárlaga og orðist í heild með eftirfarandi hætti:

Ráðherra skal á grundvelli fjárheimildar í fjárlögum ákvarða fjárveitingu til reksturs Fjármálaeftirlitsins sem nemur að lágmarki áætlun Fjármálaeftirlitsins um tekjur af eftirlitsgjaldi og greiðslur fyrir sértækar aðgerðir samkvæmt lögum þessum.



FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Framangreint markmið frumvarpsins að tryggja fjárhagslegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins kemur m.a. fram í greinargerð við frumvarpið. Í greinargerðinni er vikið að umsögn Fjármálaeftirlitsins við efnislega sambærilegt frumvarp sem flutt var af meiri hluta fjárlaganefndar Alþingis á 143. löggjafarþingi árið 2014 (þskj. 588, 306. mál). Þar kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi bent á nauðsyn þess að stofnunin búi yfir fjárhagslegu sjálfstæði, þ.e. geti ákvarðað umfang fjárhagsáætlunar sinnar, ráðstafað fjármunum og forgangsraðað verkefnum innan fjárhagsáætlunar án pólitískra afskipta. Þá segir orðrétt í greinargerðinni: „Líkt og kunnugt er hefur lögbundið eftirlitsgjald sem staðið hefur undir rekstri FME tekið breytingum reglulega með hliðsjón af rekstraráætlun FME sem borin hefur verið undir ráðherra. Með þessu frumvarpi er komið til móts við áhyggjur sem hafa verið viðraðar um að breytingar á núverandi fyrirkomulagi bjóði heim hættu á pólitískum afskiptum af starfsemi FME með þeim hætti að um leið og mörkun tekna fellur brott er kveðið á um lögbundið framlag úr ríkissjóði til FME sem taki mið af áætluðum tekjum af eftirlitsgjaldinu á viðkomandi ári.“

Í athugasemdum við 38. gr. kemur fram að frumvarpið feli ekki í sér að hróflað sé við rekstrarskilyrðum Fjármálaeftirlitsins heldur leiði breytingin til eins konar gegnumstreymis eftirlitsgjaldsins úr ríkissjóði þótt mörkun þess sem sértekjur stofnunarinnar leggjast af í eiginlegum skilningi. Þá er nefnt að einungis sé um að ræða breytingu á því hvernig umræddar tekjur berist stofnuninni, þar sem taka eigi mið af áætluðum tekjum af tilteknum gjaldstofni við ákvörðun lögbundins framlags til stofnunarinnar, sem feli í sér óbeina mörkun tekna.

Í tengslum við þá grundvallarforsendu að Fjármálaeftirlitið sé faglega og fjárhagslega sjálfstæð eftirlitsstofnun vill eftirlitið árétta að við stofnun Fjármálaeftirlitsins, með setningu laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og laga nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, hafi sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins verið haft að leiðarljósi. Þá tekur Fjármálaeftirlitið í starfsemi sinni mið af svonefndum Basel staðli um árangursríkt eftirlit með bönkum (Core Principles for Effective Banking Supervision 2012, BCP)¹. Í staðlinum er að finna lágmarkskröfur, settar fram í 29 kjarnareglum, sem gerðar eru til bankaeftirlits á alþjóðavísu, þ.m.t. sjálfstæðis eftirlitsstofnana í reglu 2. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gerir reglulega athugun á starfsemi fjármálaeftirlita með tilliti til staðalsins og með hvaða hætti kröfum staðalsins sé mætt í löggjöf um starfsemi fjármálaeftirlita. Til frekari áréttingar um áherslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins, vísar Fjármálaeftirlitið til málgreinar 14 úr lokayfirlýsingu sendinefndar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eftir heimsókn 21. febrúar til 2. mars 2012².

Sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins felst í því að eftirlitinu sé tryggt óhæði gagnvart hinu pólitíska valdi sem og þeim eftirlitsskyldu aðilum sem bera eftirlitsgjald.³ Þá sýnir alþjóðleg þróun laga- og reglna á sviði fjármálamarkaðar að aukin áhersla er lögð á sjálfstæði eftirlitsstofnana

¹ <http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

² <http://www.sedlabanki.is/library/Skráarsafn/Alþjóðasvið/Lokayfirlýsing%20sendinefndar%20AGS%20mars%202012.pdf>

³ IMF Working Paper. 2007. *The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of Financial Sector Supervisors*. Marc Quintyn, Silvia Ramirez, and Michael W. Taylor.

Þar kemur m.a. fram í lauslegri þýðingu, að fjárhagslegt sjálfstæði vísi til getu eftirlitsstofnunar til að ákvarða umfang fjárhagsáætlunar sinnar, ráðstafa auðlindum og forgangsraða verkefnum innan fjárhagsáætlunar. Sé slíkt fjárhagslegt sjálfstæði fyrir hendi er eftirlitsstofnun betur í stakk búin til að standast pólitísk afskipti, t.d. þrýsting við fjárlagagerð, til að bregðast hraðar við nýrri þörf á sviði eftirlits, og tryggja að launakjör starfsmanna séu samkeppnishæf til að laða að hæft starfsfólk. Eftirlitsstofnun sem er fjármögnuð af fjárveitingum til þess ráðuneytis, sem hefur eftirlit með henni, eða er fjármögnuð með almennum fjárlögum (e. general government budget), er opin hvers konar fyrir pólitískum afskiptum.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

samhliða skýrari sýn á áhættur í bankastarfsemi og þá almannahagsmuni sem í húfi eru. Hingað til hefur verið litið svo á að Fjármálaeftirlitið uppfylli alþjóðleg viðmið um fjárhagslegt sjálfstæði. Nái breytingar frumvarpsins á lögum nr. 99/1999 fram að ganga með óbreyttu orðalagi, kann að koma til þess að endurskoða þurfi þá stöðu.

Þrátt fyrir að orðalag 1. gr. frumvarpsins feli í sér að leitast sé við að gera Fjármálaeftirlitið fjárhagslega jafn sett og það var fyrir breytinguna með þeirri skyldu á fjármála- og efnahagsráðherra að fjárveiting til stofnunarinnar skuli að lágmarki nema áætlun fjárlaga um tekjur af eftirlitsgjaldi, felur það ekki í sér tryggingu gegn því að stofnunin sé óháð hinu pólitíska og efnahagslega valdi. Í hinni pólitísku orðræðu hafa ýmsir stjórnámamenn lýst andstöðu sinni við umfang opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi og því átt þátt í að veikja tiltrú markaðar og almennings á eftirlitinu þrátt fyrir ábendingar um mikilvægi opinbers fjármálaeftirlits m.a. í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Fjármálaeftirlitið leggur því áherslu á að þrátt fyrir þá óbeinu mörkun tekna sem felst í frumvarpinu verði það auðveldara en áður fyrir Alþingi að draga úr fjárheimildum til opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni og veikja þannig sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins. Fjármálaeftirlitið leggur því áherslu á að hér eftir sem hingað til verði staðinn vörður um sjálfstæði fjármálaeftirlits.

2. Ábending vegna breytinga á 1. gr. laga nr. 99/1999 m.t.t. laga nr. 123/2015.

Í inngangi greinargerðar með umræddu frumvarpi kemur fram að það sé samið að teknu tilliti til ákvæða laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, og að þar sé lagt til að ákvæði um markaðar skatttekjur ríkissjóðs verði felld brott. Þá kemur fram að með lögum um opinber fjármál hafi verið tekið upp breytt fyrirkomulag rammastýringar á útgjöldum ríkisins, sem felur m.a. í sér að horfið er frá því að fjármagna verkefni með beinni mörkun skatttekna og að reikningsskilum ríkisins verður breytt í það horf að skatttekjur færast hjá ríkissjóði en ekki á reikninga einstakra rekstraraðila og verkefna. Þessar breytingar eru sagðar varða meðferð tekna hjá ríkissjóði í heild og einstökum aðilum í A-hluta ríkissjóðs. Tekið er fram að gengið sé út frá því að framlög til viðkomandi rekstraraðila og verkefna verði í mörgum tilfellum sambærileg því sem hinar mörkuðu tekjur hefðu orðið og frumvarpið feli ekki í sér skerðingu á fjárheimildum. Engu að síður felist í frumvarpinu, verði það að lögum, að það falli innan fjárstjórnarvalds Alþingis að leggja mat á umfang stofnanareksturs og verkefna auk þess sem formleg ákvörðun um ráðstöfun fjármuna til stofnana færist í auknum mæli úr sérlögum í fjárlög.

Fjármálaeftirlitið bendir á að alþjóðlega viðurkennd sjónarmið geti átt við um það að leggja markaðar tekjur til grundvallar í sérstökum tilvikum og því ekki unnt að skoða það sem algilt sjónarmið að afnema þær með öllu. Í því sambandi bendir Fjármálaeftirlitið á að í almennum athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 123/2015 er vísað til skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem stýrihópur um samningu frumvarpsins hafði til hliðsjónar. Í skýrslunni er á bls. 50 og áfram, fjallað um markaðar tekjur (e. Retained and Earmarked Revenues). Auk þess að benda á ýmsa ókosti markaðra tekna fyrir fjárveitingarvaldið leggur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn til að sett skuli viðmið um þau tilvik þar sem ráðuneyti eða ríkisaðilum verði heimilað að halda eftir mörkuðum tekjum. Um meðferð á mörkuðum tekjum kemur m.a. fram í skýrslunni að heimila megi markaðar tekjur í sérstökum tilvikum með sérlögum til fimm ára í senn.

Fjármálaeftirlitið telur að hvorki megi ráða af ákvæðum laga um opinber fjármál nr. 123/2015, undirbúningi þeirra, frumvarpinu né meðferð þess á Alþingi að ætlunin hafi verið að útloka með öllu að tekjur yrðu áfram markaðar tilteknum verkefnum eða ríkisaðilum. Þá ber framangreind skýrsla Alþjóðagjaldeyrissjóðsins með sér að tilvist markaðra tekna geti átt rétt á sér með tilteknum skilyrðum.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Telji Alþingi nauðsynlegt að lögbinda almennt bann við mörkuðum tekjum ríkisaðila í A-hluta fjárlaga, leggur Fjármálaeftirlitið áherslu á að athugað verði hvort fella ætti Fjármálaeftirlitið undir C-hluta fjárlaga líkt og Seðlabankann, en hans er getið sérstaklega í 50. gr. laga um opinber fjármál. Slík ráðstöfun myndi þjóna þeim tilgangi að tryggja sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart hinu pólitíska valdi í samræmi við alþjóðlega viðurkennd sjónarmið.

3. *Ábending vegna breytinga á 2. gr. laga nr. 99/1999.*

Vegna breytinga á 1. og 2. mgr. 2. gr. bendir Fjármálaeftirlitið á að upplýsingar skv. 1. mgr. 2. gr., um þróun starfseminnar undangengin þrjú ár, liggi ekki fyrir í sinni endanlegu mynd fyrr en í fyrsta lagi á seinni helmingi fyrsta ársfjórðungs. Það sé því ljóst að umræddar upplýsingar verði ekki annað en gróf áætlun í skýrslu sem afhent verður ráðherra 1. febrúar ár hvert. Fjármálaeftirlitið mun hins vegar þegar öll gögn liggja fyrir um tímaskráningar og annað er tengist mælingum á tímum sem farið hafa í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila skv. 5. gr., kynna niðurstöður þess fyrir bæði ráðherra og samráðsnefnd, samhliða því að gera drög að breytingum á hundraðshluta eftirlitsgjalds, í samræmi við 3. mgr. 2. gr.

Með vísan til þess sem að framan er rakið telur Fjármálaeftirlitið að fyrirhuguð breyting á 1. gr. laga nr. 99/1999, verði hún samþykkt með óbreyttu orðalagi, sé til þess fallin að veikja sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart hinu pólitíska og efnahagslega valdi, sem getur dregið úr skilvirkni opinbers fjármálaeftirlits og trausti á íslenskum fjármálamarkaði. Fjármálaeftirlitið leggur því áherslu á að tryggt verði að alþjóðlega viðurkennd sjónarmið um sjálfstæða og óháða fjármögnun starfsemi Fjármálaeftirlitsins liggi hér eftir sem hingað til til grundvallar lögum nr. 99/1999.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Anna Mjöll Karlsdóttir

Margrét Sigurðardóttir