

Alþingi
v/ Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 17. apríl 2019
Tilvísun: 2019040015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands, mál nr. 790 og um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, mál nr. 765.

Fjármálaeftirlitið vísar til erinda efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis vegna ofangreindra mála, dags. 3. apríl s.l. Tekið skal fram að stofnunin hafði aðkomu að undirbúningi málanna, eins og fram kemur í greinargerðum með frumvörpunum. Þannig var aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins tengiliður stofnunarinnar við verkefnisstjórnina sem sett var á fót til að vinna drög að lagafrumvörpum um sameiningu stofnananna og tók mikinn þátt í vinnunni, auk yfirlögfræðings stofnunarinnar og fleiri starfsmanna. Þá tók forstjóri þátt í fundum ráðherranefndar um efnahagsmál þegar fjallað var um ákvarðanir varðandi sameininguna.

Eftir að ákvörðun var tekin um að stefna að sameiningu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands í október s.l. hefur Fjármálaeftirlitið lagt sig fram um að aðstoða við framgang málsins. Í vinnunni við samningu frumvarpanna tveggja, hefur Fjármálaeftirlitið fengið tækifæri til að koma að sínum athugasemdom og sjónarmiðum, og hefur í sumum tilvikum verið tekið tillit til þeirra, en í öðrum ekki. Áherslur Fjármálaeftirlitsins í þessari vinnu hafa einkum verið tvær. Annars vegar að gæta að sjálfstæði þeirrar eftirlitsstarfsemi sem Fjármálaeftirlitinu er falið og hins vegar að stuðla að því að ekki fari forgörðum það mikla uppbyggingarstarf og sá mikli árangur sem náðst hefur við að efla og styrkja faglegt starf stofnunarinnar á undanförunum árum. Í ljósi þessara áherslna vill Fjármálaeftirlitið koma eftirfarandi á framfæri.

Frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands:

Almennt má segja að vel hafi tekist til við að sætta sjónarmið og mismunandi áherslur varðandi þá starfsemi sem fram fer hjá Fjármálaeftirlitinu annars vegar og hjá Seðlabankanum hins vegar. Mikilvægt er að hafa í huga að engin ein stofnanaumgjörð vegna samþættingar starfsemi seðlabanka og fjármálaeftirlits er laus við veikleika og nauðsynlegt er að búa þannig um hnútana að hugsanlegir vankantar séu sniðnir af þeirri umgjörð sem starfseminni er valin, m.a. með aðgreiningu verkefna, valddreifingu, gagnsæi og að ákvarðanir séu teknar með aðkomu utanaðkomandi sérfræðinga. Ítarlega var fjallað um þessi viðfangsefni á vettvangi verkefnisstjórnarinnar.

Hér að neðan eru talin nokkur atriði sem Fjármálaeftirlitið vill halda til haga og varða þau einkum sjónarmið um sjálfstæði eftirlits með fjármálastarfsemi. Átt er við bæði faglegt og fjárhagslegt sjálfstæði gagnvart eftirlitsskyldum aðilum og stjórnsmálaöflum hvers tíma. Náð er fylgst með því hvernig lagalegt umhverfi og framkvæmd fjármálaeftirlits fellur að alþjóðlegum stöðlum um bestu framkvæmd, s.s. af hálfu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem hefur fylgst með og gert úttektir á fylgni við kjarnaviðmið Basel-nefndarinnar um virkt eftirlit með bönkum.

Fjármálaeftirlitsnefnd er, skv. fyrirliggjandi frumvarpi, ætlað það hlutverk að taka ákvarðanir er varða eftirlit með fjármálastarfsemi og eftir atvikum framselja ákvörðunarvald til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits. Með þessari tilhögun er leitast við að varðveita sjálfstæða ákvarðanatöku á sviði

fjármálaeftirlits. Verði frumvarpið að lögum verður það áfram í höndum fjölskipaðrar nefndar að taka ákvarðanir í meiri háttar málum, svo sem um beitingu viðurlaga, sviptingu starfsleyfis, kæru til lögreglu og neikvæða niðurstöðu um hæfi manna til að sitja í stjórnnum eftirlitsskyldra aðila.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að seðlabankastjóri verði formaður fjármálaeftirlitsnefndar. Fyrirbyggja þarf hugsanlega hagsmunaárekstra sem af þessu geta stafað og varða viðskipti Seðlabankans á verðbréfamarkaði, einkum vegna starfsemi Lánamála ríkisins innan Seðlabankans sem annast útgáfu verðbréfa fyrir ríkissjóð. Fjármálaeftirlit innan Seðlabanka mun hafa með höndum eftirlit með verðbréfavíðskiptum og er því mögulegt að fjármálaeftirlitsnefndin þurfi að taka ákvarðanir er varðar verkefni sem unnin eru annars staðar í stofnuninni og heyra undir seðlabankastjóra. Jafnvel gæti komið til þess að taka þyrfti ákvörðun um beitingu viðurlaga vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti. Í 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að seðlabankastjóri ásamt varaseðlabankastjórum setji reglur um starfsemi bankans. Mikilvægt er að í slíkum reglum séu tilgreindar varúðarráðstafanir til að draga úr áhættu vegna slíkra hagsmunaárekstra.

Í kafla 3.2 í greinargerð frumvarpsins er fjallað um ástæður þess að heitinu „Fjármálaeftirlitið“ er viðhaldið í lögum. Fyrir því eru nokkur veigamikil rök sem Fjármálaeftirlitið tekur heilshugar undir. Verkefni Seðlabankans á sviði fjármálaeftirlits, sem heyra munu undir fjármálaeftirlitsnefnd, verða áfram skilgreind sérstaklega í fjölmörgum lögum til gagnsæis og aðgreiningar ákvarðana sem varða opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi frá öðrum ákvörðunum Seðlabankans. Þannig er stutt við sjálfstæði eftirlitsstarfseminnar og hún aðgreind frá annarri starfsemi. Þá er þetta einnig nauðsynlegt vegna fjármögnunar verkefna sem falla undir opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi því þau verða áfram fjármögnuð með álagningu eftirlitsgjalds á eftirlitsskylda aðila, sbr. lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Tryggja þarf gagnsæi um hvaða verkefni það eru sem falla undir Fjármálaeftirlitið og verða þar með andlag eftirlitsgjaldsins. Þessu til viðbótar þarf aðilum á fjármálamarkaði að vera það fyllilega ljóst hvort samskipti þeirra við Seðlabankann hverju sinni fari fram á grundvelli þess opinbera eftirlitshlutverks sem bankanum verður falið eða á grundvelli annarra hlutverka hans. Þetta hefur reynst sérstaklega mikilvægt í starfi Seðlabanka Bretlands eftir sameiningu hans við fjármálaeftirlitið þar í landi árið 2011, en þar er Prudential Regulation Authority (PRA) sérstök fjármálaeftirlitseining bankans og heiti þess notað til aðgreiningar eftirlitsstarfseminnar frá annarri starfsemi bankans. Þannig er stuðlað að gagnsæi og sjálfstæði í störfum PRA.

Ein af forsendum frumvarpsvinnunnar var að sameina skyldi Fjármálaeftirlitið Seðlabankanum í heild sinni en kljúfa ekki Fjármálaeftirlitið í tvær eða fleiri stofnanir. Þessari forsendu var Fjármálaeftirlitið eindregið fylgjandi og taldi að það yrði verulega misráðið og áhættusamt að kljúfa starfsemi stofnunarinnar í sundur. Rök fyrir því að reka áfram alhliða fjármálaeftirlit á Íslandi, líkt og gert er annars staðar á Norðurlöndunum, eru fjölmörg og vísast í þeim efnum m.a. í greinargerð frumvarpsins og skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl. frá árinu 2018.¹

Breytingar á lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi:

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru tillögur til breytinga einskorðaðar við sameiningu stofnananna. Ekki var unnið að frekari breytingum nú. Um nokkurt skeið hefur verið áhugi á því hjá Fjármálaeftirlitinu að lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 verði endurskoðuð í heild sinni. Í júní 2018 skilaði ofangreindur starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðherra ítarlegri skýrslu með tillögum til breytinga á lögnum og væntir Fjármálaeftirlitið þess að unnið verði að frumvarpi sem byggt verði m.a. á þeirri skýrslu.

Að þessu sögðu hefur FME ekki sérstakar athugasemdir við þær breytingar sem lagðar eru til á lögum nr. 87/1998. Hins vegar, með hliðsjón af því sjónarmiði Fjármálaeftirlitsins að gætt sé að sjálfstæði

¹ Endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl. Skýrsla og tillögur starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra.

eftirlitsstarfseminnar, er tilefni til að vekja athygli á því að í fyrirbyggjandi frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins er í 14. gr., sem er bráðabirgðaákvæði, gengið út frá því að það verði meginreglan að starfsmenn sameinaðrar stofnunar taki laun samkvæmt lögum nr. 34/1977, um kjarasamninga starfsmanna banka í eigu ríkisins, eins og starfsmenn Seðlabanka Íslands hafa hingað til gert. Í dag eru allir starfsmenn Fjármálaeftirlitsins ríkisstarfsmenn og taka laun samkvæmt samningum ýmissa stéttarféлага við ríkið. Þeim verður boðið að velja annað hvort kjarasamningsumhverfið. Allir nýir starfsmenn munu eftir sameiningu taka laun samkvæmt lögum nr. 34/1977. Fjármálaeftirlitið vakti athygli á því við undirbúning frumvarpanna að við breytinguna verði samtök eftirlitsskyldra aðila viðsemjendur þessara ríkisstarfsmanna í kjarasamningum, sem gæti haft áhrif á sjálfstæði stofnunarinnar/bankans gagnvart þeim.

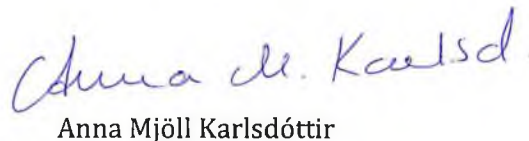
Þá eru ekki settar fram athugasemdir við fyrirhugaðar breytingar á öðrum lögum, en Fjármálaeftirlitið hefur í aðdraganda málsins farið yfir drög að frumvarpi og komið sínum sjónarmiðum að.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Unnur Gunnarsdóttir



Anna Mjöll Karlsdóttir