

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll - nefndasvið
101 Reykjavík

Reykjavík 25. apríl 2019

Efni: Umsögn um mál nr. 790 og 765, frumvörp varðandi sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármáleftirlitsins á 149. löggjafarþingi

Úrlausnarefni stjórnvalda er að tryggja sem skilvirkasta umgjörð um fjármálastöðugleika og styrkja framkvæmd þjóðhagsvarúðartækja auk þess að styrkja lagaumgjörð um peningastefnu og fjármálaeftirlit. Samtök fjármálafyrirtækja (hér eftir „SFF“ eða „samtökin“) fagna því að stjórnvöld hafi frumkvæði af því að efla umgjörð peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits. Vegna smæðar landsins er mikilvægt að tryggja styrka innviði vegna fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits en um leið að leita leiða til hagræðingar sem lækkað geta kostnað við rekstur innviða í fjármálakerfinu.

Í frumvörpunum eru lagðar til þó nokkrar breytingar sem samtökin vilja vekja athygli Alþingis á og óska eftir að efnahags- og viðskiptanefnd fari vel yfir við meðferð málsins. Þá vilja samtökin einnig vekja athygli á nokkrum atriðum sem eru óbreytt frá gildandi lögum og færa mætti til betri vegar, s.s. skorti á málskotsleiðum eftirlitsskyldra aðila og ákvarðanir um bindiskyldu. Er farið yfir þessi atriði hér fyrir neðan í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpanna.

Hagræðing - lækkun eftirlitsgjalds og einföldun gagnaskila

Um nokkurt skeið hafa SFF séð kosti við að a.m.k. stoðdeildir, s.s. tölvudeildir og greiningardeildir Seðlabankans og FME verði sameinaðar með það að markmiði að straumlínulaga gagnaskil og lækka kostnað og þar með eftirlitsgjald sem greitt er af eftirlitsskyldum aðilum. FME er fjármagnað af eftirlitsskyldum aðilum samkvæmt lögum nr. 99/1999. Eftirlitsgjaldið hefur hækkað mikið á undanförunum 10 árum og nemur á þessu ári 2.330 m.kr. Á sama tíma og SFF hafa stutt eflingu eftirlits með fjármálastarfsemi hafa samtökin gagnrýnt kostnað vegna ýmissa þátta eftirlitsins og þá ekki síst vegna stoðdeilda og kostnað þann sem skapast vegna tvíverknaðar við skil og úrvinnslu gagna til annars vegar Seðlabankans og hins vegar FME, t.d. í tengslum við greiningarvinnu vegna þjóðhagsvarúðar. Kostnaður eftirlitsskyldra aðila vegna eftirlits felst ekki einungis í eftirlitsgjaldinu sjálfu heldur fellur síaukinn kostnaður til innan fyrirtækjanna vegna gagnavinnslu og gagnaskila. Því gera samtökin ráð fyrir því að innan skamms muni eftirlitsskyldir aðilar sjá hagræði í þessari sameiningu með einfaldari gagnaskilum og lækkun á eftirlitsgjaldi.

SFF vill í þessu samhengi benda á nauðsyn þess að sameinuð stofnun hugi vandlega að forgangsröðum verkefna við framkvæmd eftirlits með fjármálafyrirtækjum. Að mati SFF væri óheppilegt ef einstakar einingar innan sameinaðrar stofnunar tækju sjálfstæðar ákvarðanir um forgangsröðun verkefna, hver á sínu sviði. Slíkt fyrirkomulag myndi leiða til óskýrleika í forgangsröðun og draga úr skilvirkni í eftirlitsframkvæmd. Mikilvægt er að sameinuð stofnun taki heildstæða og samhæfða ákvörðun um megináherslur og forgangsröðum eftirlitsverkefna fyrir alla stofnunina. Þá er mikilvægt að stofnunin

upplýsi fjármálafyrirtæki fyrirfram um þá ákvörðun og gefi þeim kost á að koma að sjónarmiðum sínum þar að lútandi á framfæri.

Óháð rekstrarúttekt

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila, sem SFF eiga aðild að, hefur nú þegar farið yfir rekstraráætlun FME fyrir árið 2020. Margt er óljóst um reksturinn árið 2020 vegna áforma um að sameina FME og Seðlabanka. Þessu fylgja margir óvissuþættir en rekstraráætlunin var sett fram miðað við óbreytta skipan. Áætlunin gerir ekki ráð fyrir breytingu á eftirlitsgjaldi árið 2020. Í umsögn samráðsnefndarinnar um rekstraráætlun FME fyrir árið 2019 var lögð áhersla á að gerð yrði óháð rekstrarúttekt á FME. Miðað við þær upplýsingar sem liggja fyrir vegna væntanlegrar sameiningar Seðlabankans og FME telja SFF að enn eigi við að fara fram á slíka úttekt þótt ljóst sé að úttektin muni ekki nást fyrir sameininguna. Verður úttektin því ekki til staðar sem veganesti við sameiningarvinnuna. Engu að síður telja SFF mikilvægt að úttekt verði gerð á þeim hluta sameinaðrar stofnunar sem fjármögnuð verður með eftirlitsgjaldinu og með hliðsjón af þeim hagræðingarmöguleikum sem nefndir eru í greinargerðum frumvarpanna. Gagnlegt væri að slík úttekt yrði gerð með reglubundnum hætti til að auka gegnsæi og skapa aukið jafnræði milli markaðar og eftirlits í þekkingu á ráðstöfun gjaldsins. Það er mat SFF að reglubundnar úttektir muni styrkja störf samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Athugasemdir við einstaka greinar frumvarps til laga um Seðlabanka Íslands, 790 mál

1. Bindiskylda (23.gr.)

Ekki er um neina breytingu að ræða frá gildandi ákvæðum um bindiskyldu í lögum um Seðlabanka Íslands. SFF vilja engu að síður nota þetta tækifæri til að ítreka alvarlegar athugasemdir sem SFF gerðu við breytingu á bindiskyldu sem gerðar voru 4. júní 2018 og samtökin telja að ekki eigi sér stoð í lögum. Í fylgiskjali með þessari umsögn er bréf SFF til Seðlabankans um málið, dags. 20. ágúst 2018.

Með breytingunni var fyrirkomulagi bindiskyldu lánastofnana breytt úr 2% bindingu með 4% vöxtum þannig að bindiskyldan skiptist nú í tvo hluta, annars vegar 1% bindingu sem ber enga vexti og leiðir það til stöðugar rýrnunar fjármuna lánastofnana á slíkum reikningum, og hins vegar 1% meðaltalsbindingu sem ber nú 4% vexti af sama tagi og verið hefur. Sátt hafði verið um eldra fyrirkomulagið í um tvo áratugi. Með breytingunni var því lagður enn aukinn kostnaður á lánastofnanir til þess að bæta afkomu Seðlabankans (sjá bréf SFF í fylgiskjali). SFF gera alvarlegar athugasemdir við þessa breytingu því stærð gjaldeyrisforða snýr ekki einungis að fjármálafyrirtækjum heldur efnahagslífinu öllu.

Áhrif þess samanlagða kostnaðurs sem nú er lagður á fjármálafyrirtæki, s.s. í formi bankaskatts, fjársýsluskatta, eiginfjárfarfa, ýmissa þjónustugjalda og nú vaxtalausrar bindiskyldu, hafa veruleg áhrif á samkeppnishæfi íslenskra fjármálafyrirtækja gagnvart erlendum fjármálafyrirtækjum. SFF leggja áherslu á að stjórnvöld horfi heildrænt á þessar álögur og meti hver áhrif þeirra geta orðið á íslenska fjármálastarfsemi og þar með íslenskan almenning, ekki síst heimilin og lítil og meðalstór fyrirtæki.

Tillaga:

SFF óska eftir því að efnahags – og viðskiptanefnd beiti sér fyrir því að hafin verði vinna við heildstætt mat á þessum kostnaði og áhrifum hans í samráði við hagaðila innan atvinnulífs og verkalýðshreyfingar.

2. Gjaldskrá (42.gr.)

Með frumvarpinu er lögð til lögfesting á heimild Seðlabankans til að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína. SFF hafa ekkert við það að athuga í sjálfu sér enda hefur Seðlabankinn gefið út gjaldskrár um árabíl. SFF telja þó að heimildin, eins og hún er orðuð í frumvarpinu, sé of víðtæk þegar kemur að fjármálainnviðum. Í greininni eru nefndir ýmsir skýrir og afmarkaðir þjónustuþættir sem nú þegar er kveðið á um í gjaldskrá Seðlabankans. En í lok þeirrar upptalningar kemur liður sem kallaður er *rekstur fjármálainnviða*. Hér er óskýrt hvað átt er við enda fjármálainnviðir vítt hugtak og alls óvíst hvort og þá hvaða hluta í *rekstri* þeirra eðlilegt sé að láta fjármálafyrirtæki bera.

Tillögur til breytinga á 42.gr:

i) Skilgreina þarf betur hvað átt er við með *rekstri fjármálainnviða* og hvaða þættir í rekstrinum geta heyrt undir gjaldskrá. Lagt er til að orðin „*rekstri fjármálainnviða*“ verði felld brott og inn sett skýrara orðalag, t.d. „*árgjöld ásamt stofn- og tengigjöldum við stórgreiðslukerfi Seðlabanka.*“

ii) Í 2.ml. 1.mgr. segir: „*Gjaldtaka Seðlabankans skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er.*“ Til að standa undir þessu markmiði er að mati SFF mikilvægt að þessi kostnaður sé greindur reglulega með gegnsæjum hætti og aðilum sem heyra undir gjaldskrána sé gerð grein fyrir þeirri greiningu. Telja SFF að slíkt vinnulag eigi almennt að viðgangast þegar opinberir aðildar gefa út gjaldskrá þar sem innheimt er fyrir kostnaði skv. lagaákvæði líkt og í þessu tilvik. Því er lagt til að kveðið verði á um reglubundna kostnaðargreiningu í 42.gr. og að hún verði kynnt þeim aðilum sem undir gjaldskrána heyra.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarps til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, 765.mál

1. Stjórnvaldsákvörðun breytt í stjórnvaldsfyrirmæli (Sjá t.d. 45 gr., 46.gr., 47.gr. 48.gr.)

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 sem fela það í sér að í stað stjórnvaldsákvörðunar um eiginfjárouka verði sett um þá stjórnvaldsfyrirmæli. SFF gera athugasemdir við þá breytingu og telja hana ekki eiga heima í breytingum til sameiningar þessara tveggja stofnana.

a) Eiginfjároukar sem kveðið er á um í íslenskum lögum eru fjórir: eiginfjárouki vegna kerfisáhættu, eiginfjárouki fyrir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki, sveiflujöfnunarauki og verndunarauki. Ákvæði um eiginfjárouka voru innleidd í íslenska löggjöf með

breytingum á lögum um fjármálafyrirtæki í júlí 2015 í samræmi við ESB tilskipun 2013/36/ESB.

- b) Stjórnvaldsfyrirmæli heyra ekki undir stjórnslulög og eiga þannig reglur stjórnslulaga um málsmeðferð, þ.m.t. rétturinn til andmæla, ekki við þegar um stjórnvaldsfyrirmæli er að ræða, ólíkt því sem á við um stjórnvaldsákvæðanir. Hér er því um eðlisbreytingu að ræða þegar ákvæðanir, sem geta haft íþyngjandi áhrif á eitt eða fleiri fjármálafyrirtæki og aukið kostnað í fjármálakerfinu, eru færðar undan stjórnslulögum. Fjármálafyrirtæki tilheyrja geira sem lýtur gríðarlega miklu eftirliti og fylgja skýrum lagaramma í sínum rekstri, auk stjórnvaldsákvæðana og reglusetninga af hálfu eftirlitsaðila. Á sama tíma hefur þessi geiri engar formlegar málskotsleiðir innan stjórnslunnar vegna ákvæðana sem teknar eru gagnvart einstaka fyrirtækjum eða geiranum í heild.
- c) Rökstuðningur fyrir þessari breytingu í greinargerð með frumvarpinu byggir aðallega á því að gæta jafnræðis milli innlendra og erlendra fjármálafyrirtækja og að beiting eiginfjárauka með setningu stjórnvaldsfyrirmæla sé í samræmi við það sem almennt gildir við framkvæmd sömu EES-reglna annars staðar á Norðurlöndunum (sjá bls. 21-22 um setningu eiginfjárauka í greinargerð) Á bls. 27, lokamálsgrein 6. kafla greinargerðarinnar er jafnframt lagt mat á áhrif þessarar breytingar. Segir þar orðrétt: *“Breytingin er þó ekki talin líkleg til að hafa mikil áhrif á fjármálafyrirtæki enda hafa ákvæðanir um beitingu eiginfjárauka í öllum tilvikum verið þær sömu fyrir alla aðila sem í hlut eiga og andmæli vegna beitingar þeirra hafa ekki leitt til breytinga.”* Við þessa röksemdafærslu má gera töluverðar athugasemdir.

Í fyrsta lagi má benda á að ákvörðun um eiginfjárauka byggir á mati á hverju fjármálafyrirtæki fyrir sig. Þó svo að það hafi leitt til áþekkrar niðurstöðu fyrir þau öll undanfarin ár er erfitt að gefa sér að svo verði endilega um ókomna tíð. Verulegar breytingar eru að eiga sér stað í fjármálakerfinu og samkeppni þvert á landamæri að aukast með tilheyrandi breytingum á markaðsaðstæðum í fjármálaþjónustu.

Í öðru lagi má benda á að eiginfjárkröfur á Íslandi eru mjög háar og hærri en það sem gengur og gerist, t.d. á öðrum Norðurlöndum. Eiginfjáraukar leiða þannig af sér kostnað í kerfinu öllu sem fjármálafyrirtæki þurfa að geta andmælt telji þau sig hafa rök til.

Í þriðja lagi geta það ekki verið rök fyrir því að taka andmælaréttinn af heilum geira, að stjórnvaldið hafi hingað til ekkert gert með þau andmæli sem hafa borist. SFF fagna þó heiðarlegu orðalagi greinargerðarinnar en telja þetta ekki rök sem standist.

Í fjórða lagi er á öðrum Norðurlöndum að finna málskotsleiðir fyrir fjármálafyrirtæki sem ekki eru til staðar hér á landi. Því er það stærra mál hér að fækka ákvörðunum stjórnvalda sem heyrja undir stjórnslulög en víða annarsstaðar. Sjá umfjöllun um málskotsleiðir hér fyrir neðan.

2. Endurreisn málskotsnefndar á fjármálamarkaði

Sameining Seðlabankans og FME felur í sér viðamikla kerfisbreytingu og við hana verður til afar öflug eftirlitsstofnun. SFF leggja á það þunga áherslu að þessi þróun styrkir rök fyrir því að orðið verði við ákalli SFF um að komið verði á fót málskotsnefnd, í líkingu við þá nefnd sem áður starfaði, sem fjármálafyrirtæki geti skotið ágreiningsmálum til.

Þróun regluverks á fjármálamarkaði á síðustu árum hefur verið með þeim hætti að eftirlitsaðilar hafa fengið í síauknum mæli afar víðtækar og jafnvel matskenndar eftirlitsheimildir og eftirlitsúrræði sem ekki byggja í öllum tilfellum á skýrri lagastoð. Því er mikilvægt að eftirlitsaðilar búi við virkt aðhald æðra stjórnvalds til þess að tryggja að við beitingu eftirlitsheimilda séu óskráðar meginreglur stjórnsluréttarins hafðar í heiðri þannig að við ákvörðun sé gætt meðalhófs og jafnræðis auk þess sem beitt verði málefnalegum sjónarmiðum við ákvörðunartöku. Að mati SFF er vettvangur málskotsnefndar best til þess fallinn að veita slíkt aðhald. Málskotsnefnd myndið styrkja starfsemi þess hluta hinnar nýju stofnunar sem fer með fjármálaeftirlit.

Þegar ákvæðið um kærunefndina var felld brott árið 2006 voru þau rök m.a. færð fyrir breytingunni að svo mikill aflsmunur væri milli bankakerfisins og eftirlitsaðila, vegna stærðar bankakerfisins, að mikilvægt væri fyrir FME að klippa á þessa málskotsleið. Nú þegar hefur FME eflst og fjármálageirinn skroppið saman þannig að mun meira jafnvægi ríkir milli þessara aðila. Hin nýja eftirlitsstofnun mun eftir sameininguna verða enn öflugri og því meta SFF stöðuna svo að fyrri rök fyrir því að málskotsleiðin var afnumin eigi engan veginn við lengur. Það er jafnt styrkur fyrir eftirlitsaðilann og fjármálafyrirtækin að hafa starfandi slíka nefnd til að koma að mótun á framkvæmd laga um fjármálafyrirtæki og veita fjármálafyrirtækjum og FME aðhald í starfsemi sinni. Horfa þarf til tilurðar ákvæðis um kærunefnd í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/1998, þar sem sagði:

„Til að tryggja faglegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins gagnvart viðskiptaráðherra er lagt til að sett verði á stofn sérstök kærunefnd sem taki við og úrskurði í kærnum vegna ákvarðana stofnunarinnar. Lögð er áhersla á að skjóta megi ákvörðunum stofnunarinnar til æðra stjórnvalds, en slík kærheimild er ekki talin vera fyrir hendi vegna ákvarðana bankaeftirlitsins. Í álitinu frá 2. október 1996 í svokölluðu Softismáli lét umboðsmaður Alþingis í ljós þá skoðun að eðlilegt sé að tryggja kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaftirlits og annarra verkefna sem bankaftirlitinu eru falin lögum samkvæmt.“

SFF telja ólíklegt að fjármálafyrirtæki myndu nýta málskotsrétt nema um sé að ræða grundvallarágreiðing eða mjög mikilvæg álitamál. Málskotsnefnd hefur þann kost að í hana eiga að veljast aðilar með sérfræðiþekkingu á fjármálamarkaði, hún er ekki umsetin miklum málafjölda og á því að geta unnið hratt og að trúnaður gagnvart málsaðilum á að vera tryggður. Dómstóll býr hvorki yfir sömu sérþekkingu né hefur tök á að vinna jafn hratt. Ákvarðanir eftirlitsaðila geta verið mjög íþyngjandi og byggjast stundum á huglægu mati. Ljóst er að

fjármálfyrirtæki fara tæpast með mjög viðkvæm mál fyrir dómstóla sökum opinberrar umfjöllunar og óþæginda sem skapast af henni. Málskotsnefnd er því mikilvægur öryggisventill.

SFF vekja athygli á að málskotsleiðir hafa um árabil þekkt í nágrannalöndunum. Sem dæmi má nefna málskotsnefnd í Danmörku. Ákvæði danskra laga um (lov om finansiel virksomhed, 372. gr.) hljóðar svo:

Afgørelser truffet af Finanstilsynet eller Erhvervsstyrelsen i henhold til denne lov og regler udstedt i medfør af denne lov og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber eller regler udstedt i medfør af revisorlovens § 31, stk. 8, forordninger udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, forordninger og regler udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, kan af den, som afgørelsen retter sig til, indbringes for Erhvervsankenævnet senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Stk. 2. Afgørelser truffet af Finanstilsynet i forbindelse med forhold omfattet af § 246, der ønskes påklaget, skal indbringes for Erhvervsankenævnet senest 24 timer efter, at afgørelsen er meddelt den pågældende.

Stk. 3. Omgøres en af Finanstilsynet truffet afgørelse, der går ud på, at et forsikringselskab skal træde i likvidation, eller at dets livsforsikringsbestand tages under administration, skal Erhvervsstyrelsen straks registrere dette. Finanstilsynet skal, såfremt selskabet ejer faste ejendomme, drage om-sorg for fornøden tinglysning.

Sjónarmið um réttaröryggi voru rík þegar kærunefndin í Danmörku var stofnsett árið 1987. Í athugasemdum við frumvarp til setningar laganna sagði m.a. um 7. gr., sem kvað á um setningu reglugerðar:

Det vil være af væsentlig betydning, at der fastsættes sådanne regler for nævnets virksomhed, der sikrer en effektiv, hurtig og betryggende sagsbehandling, dog med skyldig hensyntagen til væsentlige fundamentale retssikkerhedsmæssige principper.

Þessi rök eiga tvímælalaust við hér á landi. Þar sem FME skipar veigamikið hlutverk á fjármálamarkaðinum og á í töluverðum samskiptum við fjármálfyrirtæki frá degi til dags, má telja óeðlilegt að sú stofnun sé einnig lokastig innan stjórnarsýslunnar þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi fjármálfyrirtækja. Það er heldur ekki fallið til að auka traust á eftirlitsaðilanum. Bent skal á að í frumvarpi til samkeppnislaga var eftirfarandi rökstuðningur fyrir því að setja sérstaka áfrýjunarnefnd samkeppnismála:

Þar sem Samkeppnisstofnun tekur við og annast umfjöllun mála samhliða því að hún getur haft stefnumarkandi áhrif er nauðsynlegt til að tryggja sem réttlátasta meðferð mála að

hægt að sé að áfrýja úrskurðum Samkeppnisstofnunar og samkeppnisráðs til sérstakrar áfrýjunarnefndar. Eins og fyrr greinir er málsmeðferð slíkra áfrýjunarnefnda almennt hraðari en má vænta af dómstólum.

Óvissa um lengri tíma varðandi réttindi og skyldur fjármálafyrirtækja getur vart talist heppileg. Miklir hagsmunir eru í húfi og er því mikilvægt að greiðlega gangi að leysa úr ágreiningi, ásamt því að ákvarðanir verði teknar fljótt og örugglega.

Tillögur til breytinga á viðeigandi greinum:

1. Ekki verði gerð breyting á formi ákvarðanatöku um eiginfjárouka úr stjórnvaldsákvörðun í stjórnvaldsfyrirmæli að sinni.
2. Sett verði inn í frumvarpið ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið verður á um skipan starfshóps sem ætlað er að útfæra málskotsleiðir fyrir eftirlitsskyldra aðila.



Katrín Júlíusdóttir, framkvæmdastjóri SFF

Fylgiskjöl:

Bréf SFF til Seðlabanka Íslands v. bindiskyldu.