

Minnisblað

Eftirlit með Lánamálum ríkisins í kjölfar sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans

Dagsetning: 6. maí 2019

Til: Fjármála- og efnahagsráðuneytisins og efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Fjármálaeftirlitinu

Inngangur

Vísað er til minnisblaðs frá Lánamálum ríkisins til Seðlabankastjóra sem sent var til forstjóra og aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins 30. apríl sl. Minnisblaðið barst einnig sama dag frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu með ósk um afstöðu Fjármálaeftirlitsins til þeirra sjónarmiða sem fram koma í minnisblaðinu. Í neðangreindri umfjöllun er fjallað með almennum hætti um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Lánamálum ríkisins og mögulega hagsmunaárekstra sem gætu skapast í kjölfar sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Þá er tekin afstaða til nokkurra atriða sem nefnd eru í minnisblaði Lánamála ríkisins.

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Lánamálum ríkisins

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með Lánamálum ríkisins á grundvelli XIII. kafla laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007 (verðbréfavíðskiptalög). Kaflinn nær til rannsóknar- og tilkynningarskyldu innherja, meðferðar innherjaupplýsinga, upplýsingaskyldu útgefenda, innherjasvika, innherjalista o.fl. Í ljósi þess að Lánamál ríkisins gefa út, fyrir hönd ríkissjóðs Íslands, ríkisverðbréf sem hafa verið tekin til viðskipta á skipulögðum verðbréfamarkaði þá eiga ýmis ákvæði kaflans við um starfsemi Lánamála ríkisins. Nánar tiltekið má nefna 122. gr. um upplýsingaskyldu útgefenda, 126. gr. um tilkynningarskyldu fruminnherja og 128. gr. um innherjaskrá. Brot gegn þessum ákvæðum geta varðað stjórnvaldssektum, sbr. 1. mgr. 141. gr. og sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, sbr. 145. gr. Fjármálaeftirlitið hefur ekki beitt Lánamál ríkisins viðurlögum eða komist að niðurstöðu um brot en hefur tekið tiltekin atriði í starfseminni til skoðunar á undanförunum árum eins og hjá öðrum útgefendum á markaði.

Nokkur önnur ákvæði verðbréfavíðskiptalaga eiga við um starfsemi Lánamála ríkisins og má þar nefna V. kafla laganna um samningsbundið uppgjör afleiðna og 2. mgr. 68. gr. um breytingar á réttindum handhafa verðbréfa annarra en hlutabréfa. Lánamál ríkisins eru að öðru leyti undanþegin lögnum. Sem dæmi þá eru Lánamál ríkisins og Seðlabanki Íslands undanþegin VI. kafla laganna um útboð og töku verðbréfa til viðskipta. Staða Lánamála ríkisins er því ekki að fullu sambærileg við stöðu annarra skuldabréfaútgefenda. Með hliðsjón af framangreindu þá er enginn ágreiningur um hvaða ákvæði verðbréfavíðskiptalaga eiga við um starfsemi Lánamála ríkisins.

Í ljósi þess að Lánamál ríkisins er aðili að Kauphöll Íslands (Nasdaq Iceland) þá getur einnig komið til þess að Fjármálaeftirlitið þurfi að beita sér og túlka tiltekin ákvæði laga um kauphallir nr. 110/2007, s.s. ef Kauphöll og Lánamál ríkisins/aðrir markaðsaðilar eru ekki sammála um tiltekna

niðurstöðu. Þar má nefna ákvæði um gagnsæi á markaði, gjaldtöku Kauphallarinnar, stöðvun viðskipta, töku fjármálagerninga úr viðskiptum o.fl.

Þetta þýðir að í kjölfar sameiningar gæti sameinuð stofnun og fjármálaeftirlitsnefnd þurft að beita sér með íþyngjandi hætti gagnvart Lánamálum ríkisins ef brotið yrði gegn verðbréfavíðskiptalögum.

Teljast Lánamál ríkisins vera eftirlitsskyldur aðili?

Í minnisblaði Lánamála ríkisins kemur fram að deild Lánamála ríkisins sem starfi í nafni Endurlána ríkissjóðs sé ekki eftirlitsskyldur aðili, skv. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998. Fyrir þeirri staðhæfingu eru færð fram þau rök að í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999, eru Endurlán ríkissjóðs skilgreind sem „Annar gjaldskyldur aðili“, vegna útgáfu ríkisskuldabréfa, en ekki sem eftirlitsskyldur aðili í skilningi laganna. Þá séu Lánamál ríkisins ekki á lista Fjármálaeftirlitsins yfir eftirlitsskylda aðila.

Hér hlýtur að vera um misskilning sé að ræða hjá Lánamálum ríkisins. Í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 87/1998 eru taldar upp helstu tegundir eftirlitsskyldra aðila s.s. bankar, verðbréfafyrirtæki og kauphallir. Um er að ræða þá eftirlitsskylda aðila sem falla undir reglubundið og víðtækt eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Ekki er um tæmandi lista eftirlitsskyldra aðila að ræða enda eru fjölmargir aðrir aðilar sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins á grundvelli 2. og 3. mgr. 2. gr. laganna og teljast því einnig vera eftirlitsskyldir aðilar. Í 2. mgr. 2. gr. laganna kemur fram að löggin taki einnig til eftirlits með annarri starfsemi en greinir í 1. mgr. sem Fjármálaeftirlitinu er falið samkvæmt sérstökum lögum. Í ljósi þess að óumdeilt virðist vera að Lánamál ríkisins falli undir eftirlit FME á grundvelli verðbréfavíðskiptalaga þá er ekki hægt að komast að annarri niðurstöðu en að Lánamál ríkisins falli undir 2. mgr. 2. gr. laga nr. 87/1998 og teljist því vera eftirlitsskyldur aðili. Þá má benda á að listi Fjármálaeftirlitsins yfir eftirlitsskylda aðila er ekki tæmandi. Þá segir á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins undir „Eftirlitsskyld starfsemi“ að Fjármálaeftirlitið hafi einnig eftirlit með verðbréfavíðskiptum, þ.m.t. útgefendum verðbréfa.

Hvað sem öðru líður skiptir ekki máli hvort Lánamál ríkisins teljast vera eftirlitsskyldur aðili á grundvelli 2. gr. laga nr. 87/1998 eða ekki, heldur hvort starfsemi Lánamála ríkisins falli undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Sú staðreynd að Lánamál ríkisins falli undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins á grundvelli verðbréfavíðskiptalaga er óumdeild. Því er eðlilegt að greina eðli og umfang þeirra viðskipta sem valda því að Lánamál ríkisins falli undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins og þá í framhaldinu hvort hætta á einhverjum hagsmunaárekstrum skapist innan sameinaðrar stofnunar.

Er starfsemi Lánamála ríkisins og Seðlabankans eðlislík?

Í minnisblaði Lánamála ríkisins kemur fram að ef Lánamál geti ekki verið hluti af sameinaðri stofnun þá hljóta sömu rök að leiða til þess að Seðlabankinn vegna þeirrar starfsemi sem þar fer fram, geti ekki sameinast Fjármálaeftirlitinu, þar sem Seðlabankinn hafi einnig aðild að Kauphöllinni og hafi átt einstaka viðskipti á skuldabréfamarkaði undanfarin ár. Þá hafi Seðlabankinn jafnframt heimild til að gefa út verðbréf í eigin nafni sem taka má til viðskipta í Kauphöll. Þannig sé ekki endilega um að ræða beinan eðlismun á starfsemi og heimildum Lánamála ríkisins og Seðlabankans, heldur stigsmun sbr. útgáfumagn verðbréfa.

Að sumu leyti er hægt að taka undir þessi rök Lánamála ríkisins. Það er hins vegar mikill stigsmunur á starfsemi Lánamála ríkisins og Seðlabankans á verðbréfamarkaði. Lánamál ríkisins fyrir hönd ríkissjóðs er einn stærsti útgefandi skuldabréfa á Íslandi (útgáfa Íbúðalánasjóðs er

örlítið meiri). Reglulega eru gefnir út nýir flokkar ríkisskuldabréfa auk þess sem velta með skuldabréfin er mikil á markaði. Seðlabankinn hefur hins vegar ekki gefið út skuldabréf sem nú eru í viðskiptum á skipulegum verðbréfamarkaði. Eftir sameiningu stofnanna verður því töluvert meiri hætta á hagsmunaárekstrum vegna starfsemi Lánamála ríkisins en vegna annarrar verðbréfaútgáfu Seðlabankans, í það minnsta meðan umfang hennar og eðli helst óbreytt.

Hagsmunaárekstrar og mögulegar úrbætur í kjölfar sameiningar

Með hliðsjón af framangreindu er að vissu leyti óheppilegt að Lánamál ríkisins og sú eining sem hefur eftirlit með verðbréfamarkaði séu innan sömu stofnunar. Líkt og fram kemur í umsögn Fjármálaeftirlitsins við fram komin frumvörp um sameiningu stofnananna leggur Fjármálaeftirlitið því áherslu á að gerðar verði viðeigandi ráðstafanir í skipulagi og starfsreglum hinnar sameinuðu stofnunar til að takmarka áhættu og girða fyrir hagsmunaárekstra sem af þessu geta hlotist. Tryggja þarf með skýrum hætti að enginn nefndarmaður í fjármálaeftirlitsnefnd, þ.m.t. seðlabankastjóri komi að starfsemi og ákvörðunum Lánamála ríkisins. Einnig þarf að huga að því hver gegnir stöðu regluvarðar Lánamála ríkisins en í dag er það aðallögfræðingur Seðlabankans. Þá mætti skoða hvernig tekið hefur verið á sambærilegum hagsmunaárekstrum í öðrum ríkjum. Þá væri æskilegt að endurskoða samning fjármála- og efnahagsráðuneytisins um starfsemi Lánamála ríkisins með hliðsjón af sjálfstæði einingarinnar gagnvart seðlabankastjóra og mögulega kveða á um ráðstafanir vegna hagsmunaárekstra.