

Frumvarp til laga

um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

Almennt ákvæði.

Eftirlitsskyldir aðilar skv. 5. gr. skulu standa straum af kostnaði við rekstur Fjármálaeftirlitsins í samræmi við ákvæði laga þessara.

Eftirlitsgjald samkvæmt þessum lögum rennur beint til reksturs Fjármálaeftirlitsins og er innheimt af Fjármálaeftirlitinu.

2. gr.

Skýrsla um álagningu næsta árs.

Fyrir 15. september ár hvert skal Fjármálaeftirlitið gefa viðskiptaráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Í skýrslunni skal jafnframt lagt mat á þróun starfseminnar undangengin þrjú ár með tilliti til þess tíma sem ætla má að farið hafi í eftirlit með hverjum flokki eftirlitsskyldra aðila skv. 5. gr.

Skýrslu Fjármálaeftirlitsins skal fylgja álit samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila á áætluðu rekstrarumfangi næsta árs. Viðskiptaráðherra kveður í reglugerð á um skipan og starfshætti samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta hundraðshluta eftirlitsgjalds skal viðskiptaráðherra leggja frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi.

3. gr.

Ráðstöfun rekstrarafgangs og rekstrartaps.

Sé áætlað að rekstrarafgangur verði af starfsemi Fjármálaeftirlitsins á því ári þegar áætlun fyrir næsta ár er unnin skal tekið tillit til hans við ákvörðun eftirlitsgjalds næsta árs. Sé áætlað að rekstrartap verði af starfsemi Fjármálaeftirlitsins á því ári þegar áætlun fyrir næsta ár er unnin skal taka tillit til þess við ákvörðun eftirlitsgjalds næsta árs.

4. gr.

Álagningargrunnur.

Álagningargrunnur eftirlitsgjalds er ársreikningur eftirlitsskylds aðila fyrir næstliðið ár þegar skýrsla Fjármálaeftirlitsins skv. 2. gr. er samin.

Hafi tveir eða fleiri eftirlitsskyldir aðilar sameinast skal miða álagningu við samanlagða ársreikninga þeirra fyrir næstliðið ár skv. 1. mgr.

Sé ársreikningur ekki fyrir hendi þar sem eftirlitsskyldur aðili er að hefja hina eftirlitsskyldu starfsemi skal miða álagningu við lágmarksgjald skv. 5. gr. Sé ársreikningur fyrir hendi fyrir fyrri starfsemi viðkomandi fyrirtækis er heimilt að nota hann sem álagningargrunn. Heimilt er að beita 2. mgr. þessarar greinar ef við á.

5. gr.

Gjaldskyldir aðilar, álagningarstofn og álagt gjald.

Eftirtaldir eftirlitsskyldir aðilar skulu greiða eftirlitsgjald af álagningarstofni í þeim hlutföllum og stærðum sem hér segir:

1. Viðskiptabankar, sparisjóðir og lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir skulu greiða 0,01445% af eignum samtals, þó eigi lægri fjárhæð en 250.000 kr.
2. Vátryggingafélög skulu greiða 0,28524% af bókfærðum frumtryggingaiðgjöldum og 0,03573% af bókfærðum fengnum endurtryggingaiðgjöldum, þó eigi lægri fjárhæð en kr. 250.000. Vegna söfnunarlíftrygginga greiðist þó eftirlitsgjald sem nemur 0,00779% af nettómismun iðgjaldaskuldar að frádregnum hluta endurtryggjenda í iðgjaldaskuldinni.
3. Félög eða einstaklingar sem stunda vátryggingamiðlun skulu greiða 0,04581% af því iðgjaldamagni sem miðlað er á næstliðnu ári, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr.
4. Fyrirtæki í verðbréfaþjónustu skulu greiða 0,08031% af eignum samtals, þó aldrei lægri fjárhæð en 250.000 kr. Verðbréfasjóðir skulu greiða 0,01129% af eignum samtals, þó aldrei lægri fjárhæð en 250.000 kr. Rekstrarfélög verðbréfasjóða skulu greiða 0,08031% af eignum samtals, þó aldrei lægri fjárhæð en 150.000 kr.
5. Kauphallir og aðrir skipulegir tilboðsmarkaðir skulu greiða 0,92353% af rekstrartekjum, þó aldrei lægri fjárhæð en 250.000 kr.
6. Lífeyrissjóðir skulu samtals greiða 0,00779% af hreinni eign til greiðslu lífeyris. Greiða skal eftirlitsgjaldið sem 150.000 kr. fastagjald vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris undir einum milljarði króna, 300.000 kr. vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris frá einum til tíu milljarða króna og 600.000 kr. vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris þar yfir. Það sem þá er ógreitt af eftirlitsgjaldi skv. 1. máls. greiðist í hlutfalli við fjölda virkra sjóðfélaga.
7. Verðbréfamiðstöðvar skulu greiða 0,92353% af rekstrartekjum, þó eigi lægri fjárhæð en 250.000 kr.
8. Innlánsdeildir samvinnufélaga og Póstgíróstofa Íslandspósts skulu greiða fastagjald sem nemur 150.000 kr.
9. Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins skal greiða 0,01445% af eignum samtals, þó eigi lægri fjárhæð en 250.000 kr. Húsbréfadeild Íbúðalánasjóðs skal greiða 0,00040% af eignum samtals, þó eigi lægri fjárhæð en 250.000 kr. Kvótapiing skal greiða fastagjald sem nemur 150.000 kr.
10. Tryggingasjóður viðskiptabanka og Tryggingasjóður sparisjóða skulu greiða fastagjald sem nemur 150.000 kr.

Útibú erlendra eftirlitsskyldra aðila sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi skulu greiða eftirlitsgjald samkvæmt viðeigandi tölulíð 1. mgr.

Eftirlitsgjald skal reiknast í heilum þúsundum króna. Við álagningu skal jafnframt færa álagningarstofna í þúsundir króna.

6. gr.

Framkvæmd álagningar og innheimtu.

Álagning eftirlitsgjalds samkvæmt lögum þessum skal fara fram eigi síðar en 15. janúar ár hvert. Fjármálaeftirlitið skal gera eftirlitsskyldum aðilum grein fyrir álagningunni með bréfi.

Eftirlitsgjald greiðist ársþriðjungslega með þremur jafnháum greiðslum. Það greiðist þannig að gjalddagi 1. ársþriðjungs er 1. febrúar og eindagi 15. febrúar, gjalddagi 2. ársþriðjungs er 1. maí og eindagi 15. maí og gjalddagi 3. ársþriðjungs er 1. september og eindagi 15. september.

Hefji eftirlitskyldur aðili starfsemi eftir að álagning fer fram skv. 1. mgr. skal leggja á hann eftirlitsgjald samkvæmt viðeigandi tölulíð 5. gr., sbr. og 3. mgr. 4. gr., og miðast álagningin við næsta gjalddaga eftir útgáfu starfsleyfis. Skal fjárhæð gjaldsins taka mið af því hversu langur tími er eftir af rekstrarárinu, talið frá næsta gjalddaga. Greiðist gjaldið þá á þeim gjalddögum sem eftir eru. Séu allir gjalddagar liðnir skal ekki leggja á eftirlitsgjald vegna yfirstandandi rekstrarárs. Hætti eftirlitskyldur aðili starfsemi áður en eftirlitsgjald er að fullu greitt fellur niður sá hluti gjaldsins sem ekki er kominn í gjalddaga þegar starfsleyfi fellur úr gildi.

Sé eftirlitsgjald greitt eftir eindaga hvernar greiðslu reiknast dráttarvextir á greiðsluna frá gjalddaga í samræmi við vaxtalög.

Vanræki eftirlitskyldur aðili greiðslu eftirlitsgjalds er þeim ráðherra sem veitir starfsleyfi til viðkomandi starfsemi heimilt að afturkalla starfsleyfið, enda geri Fjármálaeftirlitið tillögu um það og liðnir séu sex mánuðir frá fyrsta gjalddaga í vanskilum.

Heimilt er Fjármálaeftirlitinu að ákvarða álagningu eftirlitsgjalds að nýju gagnvart tiltekn- um eftirlitskyldum aðilum reynist álagningarstofn eða aðrar forsendur fyrri álagningar ekki réttar.

7. gr.

Greiðslur fyrir sértækar aðgerðir.

Telji Fjármálaeftirlitið að eftirlit með einstökum eftirlitskyldum aðila sé umtalsvert kostnaðarsamara og krefjist meiri mannafla en áætlun um reglubundið eftirlit gerir ráð fyrir skal það gera stjórn stofnunarinnar grein fyrir því. Stjórn Fjármálaeftirlitsins getur þá ákveðið að viðkomandi eftirlitskyldum aðila verði gert að greiða samkvæmt reikningi fyrir nauðsynlegt umframeftirlit.

Gjaldskrá fyrir eftirlit samkvæmt þessari grein skal samþykkt af stjórn Fjármálaeftirlitsins og birt í Stjórnartíðindum.

8. gr.

Kæruleið.

Heimilt er viðkomandi eftirlitskyldum aðilum að bera ákvörðun um álagningu, gjaldstofn og útreikning eftirlitsgjalds, og ákvörðun um greiðslur fyrir sértækar aðgerðir, undir kærune- fnd sem starfar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Kærufrestur skal vera 30 dagar. Kæra skal vera skrifleg.

Um málsmeðferð og úrskurði kærunefndar fer að öðru leyti samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og reglugerð settri samkvæmt þeim lögum.

9. gr.

Gildistaka o.fl.

Viðskiptaráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laga þessara með reglugerð.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt breytist ákvæði 16. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og orðast svo:

Eftirlitskyldir aðilar skulu standa straum af kostnaði við rekstur Fjármálaeftirlitsins. Um

greiðslu kostnaðar fer samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Álagning eftirlitsgjalds fyrir árið 1999, sbr. auglýsingu nr. 5 6. janúar 1999, um álagningu eftirlitsgjalds þeirra aðila er lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins á árinu 1999, er sem hér segir:

1. Á sérhvern aðila sem fellur undir ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 0,019425% af eignum samtals eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr.
2. Á sérhvern aðila sem fellur undir ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 0,3135% af bókfærðum frumtryggingaiðgjöldum og 0,038% af bókfærðum endurtryggingaiðgjöldum eins og iðgjöld þessi voru tilgreind í ársreikningi fyrir árið 1997, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr. Vegna söfnunarlíftrygginga greiðist þó eftirlitsgjald sem nemur 0,00931% af nettómismun iðgjaldaskuldar að frádregnum hluta endurtryggingenda í iðgjaldaskuldinni.
3. Á sérhvern aðila sem fellur undir ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 0,05035% af því iðgjaldamagni sem miðlað var á árinu 1997, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr.
4. Á þá aðila sem falla undir ákvæði 4. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er álagningu háttað þannig að á sérhvert fyrirtæki í verðbréfaþjónustu er lagt 0,1015% af eignum samtals eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997, á verðbréfasjóði er lagt 0,05481% af eignum samtals eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997 og á rekstrarfélög verðbréfasjóða er lagt 0,093888% af eignum samtals eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr. á sérhvern aðila.
5. Á sérhvern aðila sem fellur undir ákvæði 5. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 1,85% af rekstrartekjum eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997.
6. Á sérhvern lífeyrissjóð sem fellur undir ákvæði 6. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 0,00931% af hreinni eign til greiðslu lífeyris eins og hún var í árslok 1997. Greiða skal eftirlitsgjaldið sem 150.000 kr. fastagjald vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris undir einum milljarði króna í árslok 1997, 300.000 kr. vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris frá einum til tíu milljarða króna í árslok 1997 og 600.000 kr. vegna þeirra lífeyrissjóða er höfðu hreina eign til greiðslu lífeyris þar yfir í árslok 1997. Það sem þá er ógreitt af eftirlitsgjaldi skv. 1. másl. greiðist í hlutfalli við fjölda virkra sjóðfélaga eins og þeir voru í árslok 1997.
7. Á sérhvern aðila sem fellur undir ákvæði 7. tölul. 1. mgr. 5. gr. laga þessara er lagt 1,85% af rekstrartekjum eins og þær voru tilgreindar í ársreikningi fyrir árið 1997, þó eigi lægri fjárhæð en 150.000 kr.

Ráðherra samþykkir rekstraráætlun fyrir árið og auglýsir í Stjórnartíðindum hundradshluta álagðs eftirlitsgjalds á einstaka flokka eftirlitsskyldra aðila. Eftirlitsgjaldið er innheimt af Fjármálaeftirlitinu og rennur til reksturs þess. Gjaldið greiðist ársfjórðungslega með fjórum jafnháum greiðslum. Gjald dagar eru 20. janúar, 1. apríl, 1. júlí og 1. október, en eindagar 1. febrúar, 15. apríl, 15. júlí og 15. október.

Sé ársreikningur ekki fyrir hendi þar sem eftirlitsskyldur aðili er nýr á markaði skal miða álagningu við áætlun hans um rekstur fyrir næsta ár. Eftirlitsgjald vegna fyrsta starfsárs nýs eftirlitsskylds aðila skal miðast við áætlun hans um rekstur á því ári.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Viðskiptaráðherra hefur á þessu löggjafarþingi lagt fram frumvarp um breytingu á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit, en þar eru lagðar til breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og öðrum lögum um fjármagnsmarkað sem varða starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Breytingunum er ætlað að styrkja starfsheimildir Fjármálaeftirlitsins og stuðla enn frekar að því að starfsemi þess skili tilætluðum árangri.

Í tengslum við það frumvarp, og með sömu markmið að leiðarljósi, leggur viðskiptaráðherra nú fram frumvarp til laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi. Eðlilegt þykir að taka til umræðu rekstrargrundvöll Fjármálaeftirlitsins og draga lærdóm af þeirri reynslu sem fengin er nú á fyrsta starfsári, en öruggur rekstrargrundvöllur er eitt þeirra meginatriða sem liggja þurfa til grundvallar skilvirkri starfsemi stofnunar af þessu tagi. Þá hafa af hálfu eftirlitsskyldra aðila komið fram sjónarmið um að hraða beri endurskoðun nógildandi ákvæða.

1. Álagning eftirlitsgjalds samkvæmt nógildandi lögum.

Þeir aðilar sem falla undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins standa nú straum af kostnaði við rekstur stofnunarinnar og greiða sérstakt eftirlitsgjald skv. 16. gr. laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sbr. og sérstaka reglugerð um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 777/1998. Kveðið er á um lágmarksálagningu á hvern einstakan eftirlitsskyldan aðila og auk þess hámarksálagningu á hvern flokk eftirlitsskyldra aðila, en ráðherra ætlað að ákveða álagningu hvers árs innan þess hámarks. Innbyrðis skipting eftirlitsgjalds á hvern flokk á að endurspegla skiptingu starfsins á sömu aðila, byggt á reynslu fyrri ára. Mismunur á tekjum og gjöldum á hverjum tíma á að endurspeglast í álagningu næsta árs þannig að afgangur kemur til lækkunar við álagningu næsta árs og öfugt. Álagning eftirlitsgjalds fyrir yfirstandandi ár var birt með auglýsingu nr. 5 6. janúar 1999.

Ákvæðið átti sér fyrirmynd í lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, en þar var í 52. gr. kveðið á um hliðstætt eftirlitsgjald á váttryggingafélög og váttryggingamiðlara vegna starfsemi Váttryggingaeftirlitsins. Ákvæðið var fellt niður þegar Váttryggingaeftirlitið var lagt niður.

Við samningu nógildandi lagaákvæðis komu eftirlitsskyldir aðila sjónarmiðum sínum á framfæri og má segja að skapast hafi nokkur sátt um það. Við álagningu á þessu ári hafa þó komið fram athugasemdir af þeirra hálfu, einkum af tvennum toga. Annars vegar töldu lána-stofnanir og fyrirtæki í verðbréfabjónustu að við álagningu fyrir þetta ár hafi ekki verið gætt samræmis milli þátttöku þessara aðila í greiðslu eftirlitsgjalds og þess eftirlits sem haft væri með þeim á árinu. Hins vegar hafa smærri aðilar kvartað undan lágmarksgjaldinu og þeim sjónarmiðum hreyft að það sé í engu samræmi við eftirlitið og íþyngi starfsemi þeirra.

2. Reynslan af nógildandi ákvæðum og þörf á breytingum.

Í lögum nr. 87/1998 er gert ráð fyrir að fyrrgreind 16. gr. laganna verði endurskoðuð fyrir 1. janúar 2002. Við framkvæmd ákvæðisins og reglugerðar um sama efni koma hins vegar ýmis atriði til skoðunar sem að mati viðskiptaráðuneytisins er rétt að fjalla um á vettvangi löggjafans. Helstu athugunarefni í þessu sambandi eru eftirtalin:

1. Verulegum vandkvæðum er bundið að tryggja nægileg efnisleg tengsl milli eftirlitsgjaldsins og þeirrar „þjónustu“ sem Fjármálaeftirlitið veitir. Viðurkennt er að sérstaklega vandasamt sé að tryggja slík tengsl í opinberri eftirlitsstarfsemi, eins og þeirri sem Fjármálaeftirlitinu er ætlað að sinna.

Starfsemi Fjármálaeftirlitsins er fjölþætt og byggist bæði á reglubundnu eftirliti á grundvelli upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum og sérstökum athugunum á grundvelli úrtaks eða ákvarðana stofnunarinnar hverju sinni. Þá fylgja starfsemi Fjármálaeftirlitsins afgreiðsluverkefni og samskipti við ýmsa aðila sem ekki er hægt að tengja beint einstökum eftirlitsskyldum aðilum. Í þessu sambandi verður einnig að hafa í huga hversu margbreytileg starfsemi eftirlitsskyldra aðila er, þ.e. váttryggingastarfsemi, lánastarfsemi, starfsemi á verðbréfamarkaði, lífeyrissjóðastarfsemi o.fl.

Þá skapar það enn meiri erfiðleika hversu ólíkir eftirlitsskyldir aðilar eru oft þótt þeir starfi á grundvelli sams konar starfsleyfa. Þannig má stilla saman litlum sparissjóði úti á landi með lítið eigið fé og lítið starfssvæði og stórum fjárfestingarbanka í Reykjavík með stóran efnahag og ótakmarkað starfssvæði. Báðir starfa á grundvelli sams konar starfsleyfa en stærðir og áhættur eru ólíkar.

2. Núgildandi fyrirkomulag, að heimila álagningu innan tiltekins þaks eða hámarks, er erfitt í framkvæmd, ekki síst þegar lítið er til hagsmuna eftirlitsskyldra aðila. Miklar sveiflur eru í efnahag og rekstri einstakra flokka eftirlitsskyldra aðila og það hversu ólíkir einstakir flokkar fjármálafyrirtækja eru innbyrðis gerir það að verkum að við álagningu getur reynst nauðsynlegt að nýta nær allt það svigrúm sem hámarksálagningin gefur. Þannig getur einn flokkur eftirlitsskyldra aðila þurft að greiða eftirlitsgjald í samræmi við hámarksálagningu samkvæmt lögum, á meðan annar flokkur eftirlitsskyldra aðila þarf einungis að greiða t.d. 10% hámarksálagningar þegar mið er tekið af umfangi flokkanna í eftirlitsstarfinu.

Nefna má verðbréfasjóði sem dæmi. Hámarksálagning á verðbréfasjóði samkvæmt núgildandi lögum hefði þýtt að þeir hefðu (á árinu 1998) greitt um 24 m.kr. samkvæmt ársreikningum fyrir árið 1996, um 34 m.kr. (á þessu ári) samkvæmt reikningum fyrir árið 1997 og yfir 60 m.kr. (á næsta ári) samkvæmt reikningum fyrir árið 1998.

Með hliðsjón af þessu hafa vaknað spurningar um hvort eðlilegt sé með tilliti til hagsmuna eftirlitsskyldra aðila að fela stjórnvöldum svo víðtækt mat á álagningu gjaldsins. Hafa verður í huga í þessu sambandi hversu ólíkur álagningargrundvöllur einstakra flokka eftirlitsskyldra aðila er. Þannig er álagning lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu t.d. byggð á efnahag fyrirtækis en í lífeyrissjóðum og váttryggingafélögum er lagt á í hlutfalli við iðgjöld.

3. Nauðsynlegt er að huga sérstaklega að ýmsum framkvæmdaratriðum. Nefna má sem dæmi að álagning á aðila sem fær starfsleyfi á árinu er erfiðleikum bundin samkvæmt núgildandi lögum því að engar staðfestar upplýsingar eru að jafnaði fyrirbyggjandi við álagninguna um rekstur og efnahag viðkomandi aðila. Í reglugerð um álagninguna hefur verið brugðið á það ráð að kveða á um að skila skuli áætlun sem byggja skuli álagningu á. Þegar upplýsingar liggi fyrir skuli síðan leiðrétt álagninguna. Vikið er að fleiri atriðum af þessum toga í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins.

3. *Meginefni frumvarpsins.*

Með hliðsjón af framangreindu er lagt til í þessu frumvarpi að gjaldtökunni verði breytt á þann veg að tryggt sé að eftirlitsgjaldið uppfylli á hverjum tíma skilyrði stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimildir. Þetta þýðir m.a. að festa þarf álagningarhlutföll í lögum, í stað þess að nú er kveðið á um hámark álagningar, auk þess sem kveða þarf nánar á um skattstofn, innheimtu o.fl.

Taka verður skýrt fram að almenn markmið skattlagningar annars vegar og álagningar

eftirlitsgjaldsins hins vegar eru að mörgu leyti ólík. Markmið skatta er að afla ríkinu tekna til að standa undir útgjöldum sínum. Skattur er þannig lagður á og innheimtur óháð þeirri þjónustu sem skattgreiðandanum er veitt. Eftirlitsgjaldinu er hins vegar ætlað tiltekið sérgreint markmið. Það er lagt á afmarkaðan hóp sem í heild fær þjónustu sem endurgjald þótt sérgreining þeirrar þjónustu sé erfiðleikum bundin. Fjárhæð eftirlitsgjaldsins, eins og það er í núgildandi lögum, er stýrt þannig að samræmi sé á milli gjaldtöku og rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlitsins. Ríkissjóður verður því ekki rukkaður fyrir neikvæðan mismun gjalda og tekna og hann nýtur ekki heldur afgangis í rekstri stofnunarinnar.

Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir að við ákvörðun eftirlitsgjalds verði það markmið áfram haft að leiðarljósi að mismunur á tekjum og gjöldum verði sem minnstur á hverju ári og eftirlitsskyldir aðilar standi beint undir þeim mismun eða njóti hans. Þetta verði gert með því að við álagningu fyrir komandi ár hverju sinni verði tekið tillit til útkomu yfirstandandi árs eins og hún er áætluð á miðju yfirstandandi ári. Neikvæður mismunur yrði að sama skapi lagður á sömu aðila sem viðbótarskattlagning eða lagt á fyrir honum við álagningu næsta árs.

Jafnframt er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þess verði gætt að nokkurt samræmi sé á milli álagningar á einstaka flokka eftirlitsskyldra aðila og þess eftirlits sem haft er með þeim. Sömu sjónarmið verði því áfram höfð að leiðarljósi og nú er byggt á.

Miklar líkur eru á því að breyta þurfi hlutföllum álagningar í lögum á hverju haustþingi. Hin fjölbreytta flóra eftirlitsskyldra aðila og miklar breytingar og sveiflur í rekstri þeirra gera það að verkum að nær ógerlegt er að ákveða nákvæm hlutföll álagningar á flokka eftirlitsskyldra aðila til lengri tíma en eins árs í senn. Nefna má sem dæmi að hámarksálagning á alla eftirlitsskylda aðila hefði þýtt um 200 m.kr. samkvæmt ársreikningum frá 1996, yfir 220 m.kr. samkvæmt tölum frá 1997 og rúmlega 300 m.kr. samkvæmt tölum frá 1998. Þó er ekki útilokað að stöðugleiki á fjármagnsmarkaði sé svo mikill og áætlunargerð Fjármálaeftirlitsins svo nákvæm að hægt sé að byggja á sömu álagningu fyrir tvö ár í röð.

Fordæmi fyrir þessu er að finna í lögum nr. 113/1990, um tryggingagjald, en hundraðshlutum tryggingagjalds hefur verið breytt árlega undanfarin ár. Höfð hefur verið hliðsjón af þeim lögum við samningu þessa frumvarps.

Rétt þykir að kveða á um eftirlitsgjaldið í sérstökum lögum í stað þess að bæta inn nýjum kafla í lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Mikilvægt er að halda eftirlitsgjaldinu og öðrum þáttum er varða stöðu Fjármálaeftirlitsins aðgreindum. Kynni það að skapa óstöðugleika í starfi Fjármálaeftirlitsins og starfsheimildum ef lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi yrðu opnuð á hverju ári.

Enn fremur er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið haldi áfram innheimtu gjaldsins, en vel hefur tekist til um framkvæmd þessa, bæði í tíð Vátryggingaeftirlitsins og á þessu fyrsta starfsári Fjármálaeftirlitsins. Með því er staðinn vörður um fjárhagslegt sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins.

Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að þetta tækifæri verði notað til að festa álagningu þessa árs í lögum, en það er hægt að gera með því að birta efni auglýsingar nr. 5/1999 sem fyrir er getið.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er að finna almennt ákvæði um grundvöll og markmið eftirlitsgjaldsins. Um skýringar vísast til almennra athugasemda hér að framan.

Um 2. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið áætli kostnað við rekstur næsta árs og áætli jafnframt á miðju ári rekstrarniðurstöðu yfirstandandi árs. Við álagningu næsta árs verði síðan tekið tillit til áætlaðrar niðurstöðu fyrir yfirstandandi ár.

Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið sendi viðskiptaráðherra rekstraráætlun og rökstuðning fyrir henni í sérstakri skýrslu. Þar verði jafnframt að finna umfjöllun um hvernig eftirlitsstarfsemin skiptist á einstaka flokka eftirlitsskyldra aðila þannig að lagt verði mat á það hvort hver flokkur eftirlitsskyldra aðila beri sanngjarnan hlut í rekstrarkostnaði Fjármálaeftirlitsins. Gert er ráð fyrir að mat þetta taki mið af reynslu liðinna ára, en ekki verkáætlunum eftirlitsins fyrir næsta ár.

Efniðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta hundraðshluta gjaldsins er gert ráð fyrir að viðskiptaráðherra leggi til við Alþingi breytingar á lögnum. Ákvæði þetta á sér fyrirmynd í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 113/1990, um tryggingagjald.

Um 3. gr.

Í þessari grein er kveðið á um hvernig fara skuli með mismun á tekjum og gjöldum eins og þau eru áætluð fyrir yfirstandandi ár þegar áætlun fyrir næsta ár er unnin. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að sem mest samræmi sé milli eftirlitsgjaldsins og rekstrarkostnaðar og að mismunur milli tekna og gjalda, jákvæður eða neikvæður, lendi hjá eftirlitsskyldum aðilum.

Um 4. gr.

Hér er kveðið á um álagningargrunn eftirlitsgjaldsins. Þar sem gert er ráð fyrir að innheimta gjaldsins hefjist þegar í upphafi árs, sbr. 6. gr. frumvarpsins, og að sem mest samræmi sé á milli tekna og gjalda á hverju ári, sbr. 3. gr. frumvarpsins, er nauðsynlegt að álagningargrunnur liggi fyrir þegar álagningarhlutföll eru ákveðin. Því er sú leið farin að álagningargrunnur eftirlitsgjaldsins fyrir komandi ár sé síðasti ársreikningur sem frágenginn er þegar rekstraráætlun er unnin. Þetta þýðir að við álagningu vegna ársins 2000 er byggt á ársreikningum vegna ársins 1998.

Í 2. mgr. er kveðið á um það hvernig fara skuli með þegar tveir eða fleiri eftirlitsskyldir aðilar sameinast. Skal þá miða álagningu við samanlagða ársreikninga þeirra fyrir næstliðið ár þegar skýrsla Fjármálaeftirlitsins skv. 2. gr. er samin.

Í 3. mgr. er kveðið á um að leggja skuli á lágmarksgjald skv. 5. gr. þegar um nýjan aðila er að ræða og ársreikningar eru ekki fyrir hendi. Þetta er einfaldari regla en nú er kveðið á um í reglugerð nr. 777/1998, en þar er gert ráð fyrir að lagt sé á samkvæmt áætlunum en síðan leiðrétt fyrir mismun þegar skekkja kemur fram. Sú aðferð er erfið í framkvæmd auk þess sem ólíklegt er að reyna mundi á hana þar sem álagning á fyrirtæki sem er að hefja starfsemi mundi nær aldrei vera hærri en lágmarksgjald. Í málsgreininni er einnig kveðið á um að heimilt sé að nota fyrri ársreikninga hafi viðkomandi fyrirtæki starfað áður. Séu tvö eða fleiri fyrirtæki sem starfað hafa áður sameinuð og gerð að eftirlitsskyldum aðilum er heimilt að beita 2. mgr.

Um 5. gr.

Í þessari grein er kveðið á um gjaldskylda aðila, álagningarstofn og hlutföll álagðs eftirlitsgjalds. Meginflokkar eftirlitsskyldra aðila eru fjórir, þ.e. lánastofnanir (1. tölul.), váttryggingafélög og váttryggingamiðlarar (2. og 3. tölul.) fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, verðbréfasjóðir og rekstrarfélög þeirra (4. tölul.) og lífeyrissjóðir (6. tölul.). Til viðbótar eru kauphallir

(nú Verðbréfabíng Íslands, 5. tölul.), verðbréfamiðstöðvar (Verðbréfaskráning Íslands, 7. tölul.), innlánsdeildir samvinnufélaga og Póstgíróstofa Íslandspósts (8. tölul.), Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins (9. tölul.) og Tryggingasjóður viðskiptabanka og Tryggingasjóður sparisjóða (10. tölul.). Jafnframt greiða útibú erlendra eftirlitsskyldra aðila eftirlitsgjald hafi þeir þurft starfsleyfi hér á landi til að stunda hér starfsemi með útibúi.

Í tölulíðum 1. mgr. eru lagðir til grundvallar eftirlitsgjaldinu nánar tilteknir hundraðshlutar af tilteknum álagningarstofni fyrir viðkomandi eftirlitsskylda aðila. Við ákvörðun um álagningarstofn er leitast við að byggja á þeim stofni sem traustastur þykir með hliðsjón af starfsemi og eðli viðkomandi flokks eftirlitsskyldra aðila. Í þessu efni er byggt á sömu stofnum og lagðir voru til grundvallar eftirlitsgjaldi á þessu ári.

Við ákvörðun hundraðshluta er reynt að tryggja sanngjarna skiptingu eftirlitsgjalds á flokka eftirlitsskyldra aðila með hliðsjón af vægi viðkomandi flokks í eftirlitsstarfinu. Í þessu efni er horft til reynslu, bæði af yfirstandandi ári og starfi bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlits, að teknu tilliti til breytinga á fjármagnsmarkaði og í eftirlitinu síðustu missiri.

Í sumum tilvikum (8. og 10. tölul.) er einvörðungu byggt á fastagjaldi þar sem ekki þykir eðlilegt að miða við tiltekin hlutföll.

Í nær öllum tilvikum er gert ráð fyrir tilteknu lágmarksgjaldi. Þetta þykir eðlilegt þar sem eftirlit með minni aðilum er oft umfangsmeira en stærð þeirra ein gefur til kynna, enda er starfsemi lítilla fjármálafyrirtækja oft mjög áhættusöm. Lagt er til að fjárhæð lágmarksgjaldsins sé breytileg eftir tegund starfsemi og hefur við ákvörðun fjárhæðar verið höfð hliðsjón af almennri stærð og umsvifum aðila í viðkomandi flokki og því eftirliti sem almennt er haft með aðilum sem falla undir viðkomandi tölulíð.

Álagningu skv. 1.–10. tölul. er ætlað að standa undir rekstri Fjármálaeftirlitsins á næsta ári. Því eru hlutföll af álagningarstofni og fastagjöld miðuð við rekstrarkostnað eins og hann er áætlaður fyrir næsta ár. Samkvæmt áætlun sem Fjármálaeftirlitið hefur unnið og viðskiptaráðherra staðfest er gert ráð fyrir að kostnaður við rekstur Fjármálaeftirlitsins nemi 202.860 þús. kr. á næsta ári. Þar sem endurskoðuð áætlun fyrir yfirstandandi ár gerir ráð fyrir að mismunur á tekjum og gjöldum nemi 17.663 þús. kr. nemur álagt eftirlitsgjald fyrir árið 2000 alls 185.197 þús. kr. að teknu tilliti til þessa mismunar. Rekstrarkostnaður yfirstandandi árs var í upphafi áætlaður um 198 m.kr.

Í áætluninni fyrir næsta ár er gert ráð fyrir að stofnunin hafi svigrúm til að bæta við þá sérþekkingu sem nú er til staðar og styrkja þannig innviði stofnunarinnar.

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila var gefið tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við gerð rekstraráætlunarinnar.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið (3. undirkafla) er líklegt að 1. mgr. þessarar greinar verði að breyta árlega í samræmi við skýrslu skv. 2. gr.

Um 6. gr.

Hér er kveðið á um framkvæmd álagningar og innheimtu. Í 1. mgr. er kveðið á um tilkynningu álagningar gagnvart einstökum eftirlitsskyldum aðilum og tímamörk álagningar. Þannig skal álagning fara fram eigi síðar en 15. janúar. Það tímamark er valið til þess að Alþingi hafi sem mest svigrúm til að fjalla um og ákveða breytingar á álagningu skv. 5. gr. Hafi slíkar breytingar hins vegar ekki náð fram tímanlega fyrir 15. janúar verður að ætla að álagning fari fram samkvæmt gildandi lögum.

Í 2. mgr. er kveðið á um greiðslu eftirlitsgjalds, gjalddaga og eindaga. Sú breyting er lögð til frá nügildandi lögum að gjaldið greiðist ársþriðjungslega en ekki ársfjórðungslega.

Í 3. mgr. er kveðið á um álagningu eftirlitsgjalds fyrir þá eftirlitsskyldu aðila sem ekki starfa allt viðkomandi ár. Hefji þeir starfsemi á árinu skal reikna út hlutfallslegt gjald miðað við þann tíma sem eftir er af árinu, talið frá næsta gjalddaga eftir að starfsemi viðkomandi aðila hefst. Greiðir hann þá álagt eftirlitsgjald á þeim gjalddögum sem eftir eru. Að sama skapi fellur eftirlitsgjald sem ekki er komið í gjalddaga niður þegar eftirlitsskyldur aðili hættir starfsemi á árinu.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimild til að fella starfsleyfi niður vanefni eftirlitsskyldur aðili greiðslu gjaldsins. Þetta ákvæði er nýmæli en gildir þó gagnvart váttryggingafélögum og váttryggingamiðlurum samkvæmt lögum um starfsemi þeirra.

Greinin þarfnast að öðru leyti ekki skýringa.

Um 7. gr.

Í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 87/1998 er kveðið á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að skipa fulltrúa sinn eftirlitsmann með eftirlitsskyldum aðila, á kostnað viðkomandi aðila. Sambærilegt ákvæði er að finna í frumvarpi til laga um breytingu á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit sem nú liggur fyrir Alþingi. Þá getur komið fyrir að Fjármálaeftirlitið takist á hendur verkefni sem ekki er eðlilegt að jafna á eftirlitsskylda aðila með því að standa undir þeim með hinu almenna eftirlitsgjaldi. Í slíkum tilvikum er eðlilegt að heimila Fjármálaeftirlitinu að krefjast greiðslu samkvæmt reikningi, enda geti Fjármálaeftirlitið rökstutt kostnaðinn með fullnægjandi hætti og fyrir liggi gjaldskrá.

Um 8. gr.

Í þessari grein er kveðið á um heimildir eftirlitsskyldra aðila til að bera ákvörðun um álagningu, gjaldstofn og útreikning eftirlitsgjalds undir kærunefnd sem starfar í tengslum við Fjármálaeftirlitið. Jafnframt er hægt að bera ákvörðun um greiðslur skv. 7. gr. undir kærunefndina.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Hér er lögfest meginefni auglýsingar nr. 5/1999, um álagningu eftirlitsgjalds þeirra aðila er lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins á árinu 1999. Í álagningunni eins og hún er lögfest hér er vísað til tölulíða í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins í stað 16. gr. laga nr. 87/1998 sem felld er úr gildi skv. 9. gr. þessa frumvarps. 1.–7. tölul. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins eru hliðstæðir sömu tölulíðum í nügildandi 16. gr. laga nr. 87/1998.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um greiðslu kostnaðar við opinbert
eftirlit með fjármálastarfsemi.**

Tilgangur frumvarpsins er að breyta eftirlitsgjaldinu á þann veg að tryggja Fjármálaeftirlitinu öruggan rekstrargrundvöll og auka skilvirkni starfseminnar.

Við ákvörðun eftirlitsgjalds verði það haft að leiðarljósi að mismunur á tekjum og gjöldum Fjármálaeftirlitsins verði sem minnstur á hverju ári. Eftirlitsaðilar njóti jákvæðs mismunar í formi lægri álagningar á komandi ári og að sama skapi yrði neikvæður mismunur lagður á sömu aðila í formi viðbótarskatts, eða gert ráð fyrir honum við álagningu næsta árs.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs þar sem gert er ráð fyrir að eftirlitsgjaldið standi alfarið undir kostnaði við rekstur Fjármálaeftirlitsins.