

## Nefndarálit

um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum (álagningarstofnar eftirlitsgjalds).

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Með fyrirbyggjandi frumvarpi eru lagðar til breytingar á eftirlitsgjöldum og fastagjöldum sem lögð eru á eftirlitsskylda aðila samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálafyrirtækjum, nr. 99/1999. Þá er jafnframt lögð til lækkun á fastagjöldum fjármálafyrirtækja sem stýrt er af slitastjórn eða bráðabirgðastjórn óháð því hvort viðkomandi fyrirtæki hefur starfsleyfi, takmarkað starfsleyfi eða starfsleyfi fyrirtækisins hefur verið afturkallað. Breytingarnar byggjast á skýrslu Fjármálaeftirlitsins um áætlaðan rekstrarkostnað stofnunarinnar fyrir næsta ár.

### Eftirlit með slitastjórnnum og bráðabirgðastjórnnum fjármálafyrirtækja.

Samkvæmt lögum á Fjármálaeftirlitið að hafa eftirlit með störfum stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum, m.a. samningum slíkra aðila við fyrirtæki í eigin eigu eða tengda aðila, skv. 55. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Þeir einstaklingar sem starfað hafa í skilaneftindum og slitastjórnnum hafa gengt störfum sem stjórnarmenn í fjármálafyrirtækjum, sbr. 4. mgr. 101 gr. laga um fjármálafyrirtæki og bráðabirgðaákvæði II við lögin, sbr. lög nr. 44/2009, og hafa því átt að sæta slíku eftirliti.

Protabú gömlu bankanna þriggja voru fjármálafyrirtæki með starfsleyfi til 19. júlí 2011 (Glitnir og Kaupþing) og 15. september 2011 (Landsbankinn) þegar starfsleyfi þeirra voru afturkölluð samkvæmt fréttatilkynningu á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins. Jafnframt hafa þessi fyrirtæki greitt, og greiða enn þá, eftirlitsgjald til Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þessu til viðbótar var nýju ákvæði (101 gr. a) bætt við lög um fjármálafyrirtæki með lögum nr. 78/2011. Með því er Fjármálaeftirlitinu falið sérstakt eftirlit með starfsemi slitastjórna. Ákvæðið tók gildi í júní 2011 eða fyrir um einu og hálfu ári.

Það er því alveg ljóst að Fjármálaeftirlitið á að hafa eftirlit með starfsemi skilaneftnda og slitastjórna. Því hefur þó enn ekki verið sinnt þó að lög séu skýr um þetta mál. Í stað þess að tryggja fullnægjandi eftirlit með fjármálafyrirtækjum sem stýrt er af slitastjórnnum og bráðabirgðastjórnnum er í fyrirbyggjandi frumvarpi lagt til að eftirlitsgjald sem lagt er á fjármálafyrirtæki sem stýrt er af slitastjórn eða bráðabirgðastjórn verði lækkað verulega. Ekki hefur verið upplýst þrátt fyrir síendurteknar fyrirspurnir af hverju Fjármálaeftirlitið hefur ekki sinnt lögbundnu eftirliti með slitastjórnnum.

Fjölmiðlar hafa allt frá hrúni upplýst um mjög há laun einstaklinga í slitastjórnnum. Komið hefur fram að í október 2008 hafi verið samið við skilaneftndarmenn um 16.000 kr. gjald fyrir unna tíma. Þótti mörgum nóg um og lýsti Steingrímur J. Sigfússon, þáverandi fjármálaráðherra, því yfir að hann ætlaði að beita sér fyrir því að þessi laun yrðu lækkuð. 18. febrúar 2010 sagði ráðherra í fréttatíma Stöðvar 2: „Mér finnast þetta mjög háir reikningar, alveg

dæmalaust háir ef þessar fjölmiðlafréttir eru réttar. Og þær eru á skjön við veruleika líðandi stundar og það sem launafólk almennt í landinu þarf að sætta sig við.“ Ráðherrann sagði jafnframt að hann teldi „rétt og skylt að fara yfir þetta og hvort ríkið getur með einhverjum ráðum, þá í gegnum aðkomu Fjármálaeftirlits og efnahags- og viðskiptaráðuneytis að þessu, eða löggjafans, eða þá að ríkið sem kröfuhafi geti beitt sér til þess að reyna að tryggja það að launaákvæðanir almennt í samfélaginu taki mið af veruleika dagsins í dag en ekki liðnum tíma.“

Þrátt fyrir þessu stóru orð hefur verið staðfest að þau tæki sem ráðherrann vísar í hafa í tæp þrjú ár ekki verið nýtt til að lækka hin „dæmalaust háu laun“. Reyndar hefur gjaldið hækkað verulega. Þá hafa borist fréttir af því að fyrirtæki í eigu einstaklinga í skilaneftindum og slitastjórnnum hafa átt greiðan aðgang að verkefnum hjá fjármálafrýrtækjum í slitameðferð.

Við umfjöllun um hækkingu framlags til Fjármálaeftirlitsins á síðasta ári kom fram í máli Árna Páls Árnasonar, þáverandi efnahags- og viðskiptaráðherra, að afskaplega mikilvægt væri að staðið væri að baki öflugum eftirliti með fjármálaástarfsemi í landinu. Þá væri verið að fela Fjármálaeftirlitinu ný verkefni, svo sem eftirlit með slitastjórnnum bankanna, sem hingað til hefðu gengið eftirlitslausar. Steingrímur J. Sigfússon, þáverandi fjármálaráðherra, sagðist styðja tillögur um hækkingu framlags til stofnunarinnar en hann gerði það með vísan til þeirra ummæla í nefndaráli meiri hluta fjárlaganefndar að fyrirkomulag og umbúnaður um fjárheimildir til Fjármálaeftirlitsins yrðu tekin til gagnarrar endurskoðunar á árinu 2012. Ekkert hefur þó borið á þeirri endurskoðun.

Minni hlutinn tekur undir að mikilvægt sé að hafa sjálfstætt, öflugt fjármálaeftirlit hér á landi. Hins vegar telur minni hlutinn ófært annað en gerðar séu athugasemdir við þá gríðarlegu útgjaldaaukningu sem orðið hefur hjá stofnuninni á undanförunum árum enda hefur rekstrarumfang stofnunarinnar rúmlega þrefaldast að raungildi frá árinu 2007.

Yfirlýsingar fyrrverandi efnahags- og viðskiptaráðherra um að auknu fjárframlagi til stofnunarinnar ætti m.a. að verja til þess að hafa eftirlit með slitastjórnnum hafa ekki gengið eftir enda hefur ekkert borið á þessu lögbundna eftirliti og slitastjórnir ganga enn eftirlitslausar.

### **Útgjöld og vöxtur Fjármálaeftirlitsins.**

Á hverju ári er sambærilegt frumvarp lagt fram á Alþingi og hafa þingmenn Sjálfstæðisflokks undanfarin ár gagnrýnt þá miklu hækkingu sem orðið hefur á útgjöldum Fjármálaeftirlitsins. Í kostnaðarumsögn sinni um fyrirliggjandi frumvarp gagnrýnir fjárlagaskrifstofa fjármálaráðuneytisins frumvarpið og vísar m.a. til kostnaðarumsagnar sinnar um sambærileg mál frá síðasta þingi (370. mál á 140. þingi) þar sem kemur fram mjög hörð gagnrýni. Telur minni hlutinn brýnt að áréttu þau sjónarmið sem þar koma fram. Umsögnin hljóðar svo:

„Í frumvarpi þessu eru gerðar tillögur um breytingar á álagningarhlutföllum eftirlitsgjalds á fjármálastofnanir. Samkvæmt lögum skal Fjármálaeftirlitið gefa efnahags- og viðskiptaráðherra skýrslu fyrir 1. júlí ár hvert um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Skýrslunni skal fylgja álit samráðsnefndar eftirlitskyldra aðila á áætluðu rekstrarumfangnum stofnunarinnar. Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til breytinga á eftirlitsgjaldinu til aukinnar tekjuöflunar að mati efnahags- og viðskiptaráðherra skal hann leggja frumvarp fyrir Alþingi þar að lúandi.“

Í fjárlögum fyrir árið 2011 er gert ráð fyrir að ríkistekjur af eftirlitsgjaldi á fjármálastofnanir verði um 1.419 m.kr. og er þessum tekjum ætlað að standa undir rekstrarkostnaði Fjármálaeftirlitsins, að frátöldum um 92 m.kr. sem fjárlögin gera ekki ráð fyrir að verði ráðstafað til útgjalda hjá stofnuninni á árinu vegna útfærslu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins á aðhaldsmarkmiðum. Í þessu frumvarpi sem hér er til umfjöllunar er gert ráð fyrir að álagningarhlutföll á gjaldstofna allra eftirlitsskyldra aðila verði

hækkuð mjög verulega að undanskildum gjöldum á váttryggingafélög, váttryggingamiðlara og verðbréfamíðstöðvar, sem lækka, og lífeyrissjóði, sem eru óbreytt. Hækkun álagningarhlutfalla kemur einkum fram hjá verðbréfafyrirtækjum og rekstrarfélögum en ekki í jafnmiklum mæli hjá viðskiptaböndum og sparisjóðum, sem þó hækka um nálægt þriðjung. Einnig er lögð til hækkun á fastagjöldum. Miðað við þau gjaldstig sem lögð eru til í frumvarpinu er áætlað að á árinu 2012 verði tekjur af eftirlitsgjöldunum rúmlega 2.002 m.kr.

Samkvæmt áætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2012 er áformað að rekstrarkostnaður stofnunarinnar verði um 2.050 m.kr. og að 48 m.kr. af honum verði fjármagnaður með sértekjum. Það væri hækkun um 709 m.kr. á rekstrarveltunni miðað við 1.341 m.kr. veltu samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011. Rekstraráætlunin fyrir næsta ár felur m.a. í sér verulega aukningu kostnaðar í tengslum við áformaða framkvæmd nýrra lögboðinna verkefna sem og umbóta- og uppbyggingarverkefna en sá kostnaður er metinn á 308,5 m.kr. Til samanburðar má nefna að stofnunin hafði um 1.041 m.kr. útgjaldaheimild í fjárlögum ársins 2010 og um 607 m.kr. fjárheimild í fjárlögum ársins 2007, árið fyrir fall bankakerfisins. Rekstraráætlunin fyrir árið 2012, sem þetta frumvarp tekur mið af, er þannig 53% hærri en gildandi fjárlög fyrir árið 2011 gera ráð fyrir, 97% hærri en samkvæmt fjárlögum ársins 2010 og 238% hærri en samkvæmt fjárlögum ársins 2007.

Helstu ástæður fyrir hækkuninni á áformuðum rekstrarútgjöldum stofnunarinnar eru eftirfarandi. Í fyrsta lagi er áætlað að launa- og starfsmannakostnaður verði um 1.460 m.kr. á árinu 2012. Um er að ræða 642 m.kr. eða 78% hækkun frá síðasta ársreikningi stofnunarinnar fyrir árið 2010. Hjá stofnuninni voru 87 stöðugildi árið 2010 en í rekstraráætlun fyrir árið 2012 er reiknað með að fjöldi starfsmanna verði orðinn 143 undir lok ársins. Þar af verði 26 störf sem á þessu stigi er reiknað með að verði tíma-bundin. Til samanburðar má nefna að starfsmannafjöldi Fjármálaeftirlitsins í Finnlandi er um 210 og að sami fjöldi starfar við eftirlitið í Danmörku en þar er þó ólíku saman að jafna þar sem fjöldi eftirlits-skyldra aðila í þessum löndum er mun meiri en hér á landi. Í öðru lagi má nefna að gert er ráð fyrir auknum kostnaði vegna húsnæðis en reiknað er með að sá kostnaður verði 87,6 m.kr. á árinu 2012 eða 21% hærri en reiknað var með í áætlun sem gerð var um flutning stofnunarinnar í nýrra og stærra húsnæði. Í þriðja lagi er reiknað með auknum kostnaði við kaup á tölvubúnaði samfara fjölgun starfsfólks ásamt kaupum á ýmsum öðrum búnaði sem tengist flutningi í nýtt húsnæði. Áætlað er að þessi eignakaup hækki um 54 m.kr. árið 2012. Í fjórða lagi er áætlað að kostnaður við kaup á sérfræðipjónustu hækki umtalsvert milli ára og verði 155 m.kr. á árinu 2012 en þessi kostnaður var 135 m.kr. árið 2010. Einnig er gert ráð fyrir verulegum hækkunum í öðrum kostnaðarliðum, svo sem stjórnunar- og skrifstofukostnaði, ferða- og fundakostnaði, kynningarstarfi o.fl.

Hér er vakin athygli á því að með fjárlögum fyrir árið 2011 setti Alþingi 1.327 m.kr. fjárheimild fyrir Fjármálaeftirlitið fyrir útgjöld umfram sértekjur. Hins vegar miðast álagningarhlutföll gildandi laga um eftirlitsgjöldin, sem sett voru á Alþingi eftir afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2011, við það að innheimtar tekjur ársins gætu orðið um 1.619 m.kr. Að óbreyttu hefði því mátt gera ráð fyrir að tekjur ársins yrðu um 292 m.kr. umfram útgjaldaheimild fjárlaga. Auk þess gerði rekstraráætlunin, sem gjaldtakan tók mið af, ráð fyrir að rekstrarkostnaðurinn umfram sértekjur á þessu ári yrði 1.748 m.kr., eða 421 m.kr. umfram setta fjárheimild í fjárlögum. Í áætluninni var jafnframt gengið út frá því að unnt yrði að fjármagna 129 m.kr. útgjöld stofnunarinnar umfram áætlaðar tekjur ársins með rekstrarafgangi frá árinu 2010. Með fjárlögum fyrir árið 2011 sem Alþingi samþykkti 17. nóvember sl. var fjárheimild stofnunarinnar hækkuð frá fjárlögum um 213 m.kr. þannig að hún verður 1.540 m.kr. Afgangshæimild stofnunarinnar frá árinu 2010 nemur um 242 m.kr. og hefur stofnunin því 1.782 m.kr. fjárheimild á árinu 2011. Í uppfærðri rekstraráætlun hennar fyrir 2011 er hins vegar reiknað með að gjöld verði 1.836 m.kr. umfram sértekjur. Gangi það eftir verður staða stofnunarinnar gagnvart fjárheimildum neikvæð um 54 m.kr. í árslok 2011 en í áætluninni er aftur á móti reiknað með að eigið fé í árslok verði jákvætt um 38 m.kr. Misræmið skýrist af því að í rekstraráætluninni er gengið út frá því að stofnunin hafi ráðstöfunarrétt á öllum tekjum af eftirlitsgjaldinu og þannig er ekki tekið tillit til 92 m.kr. hagræðingarkröfu sem gerð var til hennar í fjárlögum 2011.

Eins og að framan greinir hafa útgjöld Fjármálaeftirlitsins vaxið gríðarlega á síðustu árum og er ljóst að áformin sem felast í þessu frumvarpi mundu leiða til áframhaldandi útgjaldavaxtar í starfsemi á sama tíma og fjármálakerfið hefur dregist mikið saman. Í fjárheimildum sem gengið var út frá við setningu fjárlaga fyrir árið 2011 var velta stofnunarinnar þegar orðin ríflega tvöfalt meiri en hún var árið 2007 og miðað við þessa áætlun fyrir árið 2012 væri um að ræða vel yfir þreföldun á veltunni.

Í þessu sambandi er ástæða til að vekja athygli á nokkrum eftirfarandi atriðum sem snúa að fjármálum Fjármálaeftirlitsins:

1. Í lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er eins og áður hefur komið fram gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli fyrir 1. júlí ár hvert gefa efnahags- og viðskiptaráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Fjármálaráðuneytinu barst þó ekki rekstraráætlun stofnunarinnar frá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu fyrr en sem fylgiskjal með þessu frumvarpi að lokinni framlagningu fjárlagafrumvarpsins. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið gerði heldur engar tillögur um breytingar á fjárheimildum Fjármálaeftirlitsins fyrir fjárlagafrumvarp 2012, aðrar en um 3% hagræðingarkröfu, þrátt fyrir að gjaldtaka sem lögfest var fyrir árið 2011 hafi falið í sér 22% tekjuöflun umfram fjárheimild í fjárlögum 2011. Fjárheimild í fjárlagafrumvarpinu 2012 felur því einungis í sér 60 m.kr. hækkun til Fjármálaeftirlitsins vegna verðlagsuppfærslu að teknu tilliti til 40 m.kr. útgjaldaaðhalds í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar um lækkun ríkisútgjalda. Fjárheimild sú sem gerð er til laga um í fjárlagafrumvarpi ársins 2012 er því 1.387 m.kr. eða 615 m.kr. lægri en tekjur af eftirlitsgjaldi sem þetta frumvarp miðar að. Fjármálaráðuneytið telur óviðunandi að fjárheimildir sem lagðar eru til í fjárlagafrumvarpi og fjármögnun þeirra með gjaldtökufrumvarpi stangist á með þeim hætti að sett séu lagaákvæði um markaðar tekjur sem ekki eru í samræmi við fjárheimildir í fjárlagafrumvarpi. Við afgreiðslu frumvarpanna á Alþingi hlýtur að þurfa að samræma þessi áform með því að leggja mat á og ákvarða umfang starfseminnar.

2. Vakin skal athygli á því að í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár er settur bindandi útgjaldarammi fyrir ríkið í heild á árinu 2012 eins og fram kemur í ríkisfjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar í sérstakri skýrslu sem fylgdi með fjárlagafrumvarpinu. Það felur í sér þá stefnumörkun að heildarramma um útgjöldin verði ekki breytt á síðari stigum heldur verði að mæta hækkunum sem kunna að verða ákveðnar á útgjöldum einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka. Í því sambandi hefur enga sérstaka þýðingu hvaða fyrirkomulag er á fjármögnun útgjaldanna, hvort starfsemi er fjármögnuð með skatttekjum úr virðisaukaskatti eða úr mörkuðu eftirlitsgjaldi.

3. Fjármálaráðuneytið ítrekar í þessu samhengi, sbr. umsögn ráðuneytisins um sambærilegt frumvarp sem lagt var fram haustið 2010, að það er enn skilningur ráðuneytisins á því sem fram kemur í 3. mgr. 2. gr. laganna, varðandi það hvort tilefni sé til þess að efnahags- og viðskiptaráðherra leggi fram frumvarp um breytingu á eftirlitsgjaldinu, að í því felist skylda ráðherra til að leggja mat á nauðsyn þess og tilgang, þar með talið í ljósi stöðu ríkisfjármála hverju sinni. Lögin geti ekki falið í sér sjálfvirka eða sjálfgefna skattlagningu og útgjaldaaukningu fyrir ríkissjóð einungis á þeim grundvelli að það sé lagt til í rekstraráætlun stofnunarinnar. Ekki verður annað séð en að efnahags- og viðskiptaráðherra beri, vegna stjórnskipunarlegrar stöðu hans sem ráðherra þessa málaflokks, að meta með sjálfstæðum hætti hvort tillögur í skýrslu Fjármálaeftirlitsins um rekstraráform gefi tilefni til breytinga á eftirlitsgjaldinu og þá að hve miklu leyti. Ekki liggur þó fyrir slík greining á þessum auknu verkefnum eða afstaða til forgangs þeirra af hálfu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins sem fjármálaráðuneytið gæti haft til hliðsjónar við mat á rekstrarumfangi stofnunarinnar og þeim verkefnum sem í því kunna að felast. Í áliti samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila á áætluðu rekstrarumfangi Fjármálaeftirlitsins á næsta ári, sem er birt í fylgiskjali með frumvarpinu, segir að það sé m.a. niðurstaða nefndarinnar að þrátt fyrir að virða beri vilja stjórnenda Fjármálaeftirlitsins til að efla eftirlitið sé líka mikilvægt að stilla gjaldtöku vegna þess í hóf með hliðsjón af því að íslenskur fjármálamarkaður hefur dregist verulega saman, rekstur eftirlitsskyldra aðila sé krefjandi um þessar mundir og tekjur minni. Fór samráðsnefndin því fram á að rekstraráætlunin yrði endurskoðuð með það að markmiði að draga úr hækkun gjalda á komandi ári. Í frumvarpinu hefur ekki verið tekið tillit til þessara sjónarmiða. Í þessu sambandi er einnig bent á að sami ráðherra stendur að framlagningu fjárlagafrumvarps sem stjórnarfrumvarps og greiðir atkvæði með setningu fjárlaganna og leggur fram frumvarp um breytingar á lögum um gjaldtöku vegna opinbers fjármálaeftirlits á vegum ríkisins.

4. Frumvarp þetta gerir ráð fyrir því að eftirlitsgjald á fjármálafyrirtæki verði hækkað verulega. Hafa ber í huga að tekjur vegna gjaldsins eru lagðar á sem lögbýngaðar skatttekjur ríkissjóðs en eru að lögum markaðar til eftirlits með starfsemi þessara fyrirtækja. Í samræmi við lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, eru fjármál Fjármálaeftirlitsins því að öllu leyti hluti af fjármálum A-hluta ríkissjóðs. Fjárhagsstaða og viðskiptareikningar stofnunarinnar eru hluti af og innifalín í samstæðuuppgjöri ríkissjóðs á hverjum tíma þótt stofnunin sé starfrækt sem sjálfstæð rekstrareining með eigið reikningshald. Aukið rekstrarumfang stofnunarinnar leiðir því til aukinna útgjalda ríkissjóðs í reikningshaldi ríkisins og innlendum og alþjóðlegum hagtölum á sama hátt og á við um aðrar ríkisstofnanir sem fjármagnaðar eru

með mörkuðum ríkistekjum. Er hér um sama fyrirkomulag að ræða og á við um t.d. Mannvirkjastofnun, en sú stofnun er að mestu leyti fjármögnuð með sambærilegri innheimtu byggingaröryggisgjalds. Fjármálaráðuneytið telur slíka mörkun ríkistekna ekki vera heppilegt fyrirkomulag. Að mati ráðuneytisins ættu tekjur sem kveðið er á um í lögum og teljast til ríkistekna að renna í ríkissjóð á grundvelli sjónarmiða um tekjuöflun, hagkvæmni og skilvirkni og að ákvarðanir um fjárheimildir einstakra verkefna eigi almennt að vera teknar á Alþingi við afgreiðslu fjárlaga, óháð þeim tekjum, á grundvelli mats á fjárþörf verkefna og forgangsroð þeirra hverju sinni. Ágætt dæmi um þannig fyrirkomulag er í raforkulögum, nr. 65/2003, en í 31. gr. þeirra er mælt fyrir um gjaldtöku til að standa undir kostnaði vegna eftirlits samkvæmt lögnum. Skal orkumálastjóri gefa ráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs vegna eftirlits á grundvelli laganna. Skýrslunni skal fylgja umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila um áætlað rekstrarumfang næsta árs. Ef niðurstaða skýrslunnar gefur tilefni til að breyta gjaldtöku skal ráðherra leggja fram frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi. Orkustofnun annast innheimtu gjaldanna fyrir ríkissjóð. Tekjur af þessum eftirlitsgjöldum eru þó ekki markaðar Orkustofnun heldur renna í ríkissjóð og stofnunin fær fast framlag úr ríkissjóði á fjárlögum. Þrátt fyrir að tekjurnar renni til ríkissjóðs hefur ekki borið á því að það hafi hamlað eftirliti með raforkufyrirtækjum samkvæmt lögnum.

5. Í ljósi þess að frumvarp þetta felur í sér verulega aukningu á skattheimtu gagnvart fjármálaframtækjum þarf að hafa í huga samhengið við aðra skattheimtu á þessi fyrirtæki. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 er t.a.m. gert ráð fyrir 595 m.kr. hækkun á veltu í starfsemi embættis umboðsmanns skuldara sem einnig á að fjármagna með sambærilegri gjaldtöku á lánastofnanir. Þá er í fjárlagafrumvarpinu einnig gert ráð fyrir að lagður verði á sérstakur skattur á fjármálaframtæki sem skili um 1 milljarði kr. til tekjuöflunar fyrir ríkissjóð og að auk þess er áformuð álagning sérstaks launaskatts á fjármálaframtæki sem skili 4,5 milljörðum kr. Þótt talið sé fært að hækka slíka gjaldtöku til tekjuöflunar fyrir aukna ríkisstarfsemi þá getur það varla talist vera markmið í sjálfu sér. Telja má að öll slík ný skattlagning skerði svigrúm ríkisins til almennrar tekjuöflunar að sama skapi.

Eins og áður hefur komið fram þá gætir verulegs misræmis milli fjárheimilda Fjármálaeftirlitsins samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2011 og þeirrar rekstraráætlunar sem álagningarhlutföll í gildandi lögum um gjaldtökuna byggist á. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að af því tilefni og til þess að fá skorið úr um samspil þeirra sérлага sem gilda um fjármögnun á rekstri stofnunarinnar og ákvæða fjárlaga hafi efnahags- og viðskiptaráðuneytið leitað eftir áliti embættis ríkislögmanns á þessu misræmi. Álit ríkislögmanns er birt sem fylgiskjal með frumvarpinu. Í inngangi álitsins segir að þess hafi verið farið á leit við ríkislögmann að hann gæfi álit sitt á því hvort sú framkvæmd að lækka fjárheimildir frá samþykktri rekstraráætlun og halda eftir hluta af innheimtum eftirlitsgjöldum Fjármálaeftirlitsins á viðskiptareikningi sé í samræmi við þann lagaramma sem stofnuninni er markaður. Niðurstaða í áliti ríkislögmanns er m.a. sú að ekki sé heimilt að hrófla við og skerða tekjur og ráðstöfunarfé sem ætlað er Fjármálaeftirlitinu á grundvelli laga nr. 99/1999 nema slíkar ráðstafanir stafi af sérstökum breytingum á þeim lögum og að ákvæði fjárlaga um að færa tiltekna fjármuni á viðskiptareikning sé ekki í samræmi við þau lög. Einnig er komist að þeirri niðurstöðu í álitinu að ef löggjafinn geri kröfu um aðhald í rekstri stofnunarinnar eða aukningu fjárheimilda hennar ætti það að koma fram við breytingu á lögum nr. 99/1999.

Hér verður ekki fjallað heildstætt um þetta álit ríkislögmanns og þá lagatúlkun sem þar kemur fram og ráðuneytið telur afar umdeilanlega. Þó er ástæða til vika að nokkrum atriðum sem hafa þýðingu fyrir samhengi þessa frumvarps við fjárlögin. Nokkurs misskilnings virðist gæta við notkun hugtaka í málinu. Þar má fyrst nefna að tæpast er hægt að „lækka fjárheimild frá samþykktri rekstraráætlun“, eins og komist er að orði í álitinu, því fjárheimildir eru ekki ákvarðaðar í rekstraráætlunum ríkisstofnana heldur í fjárlögum sem Alþingi setur. Skattlagningarvaldið er hjá Alþingi skv. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar sem og fjárstjórnar- og fjárveitingarvaldið skv. 41. og 42. gr. Þó svo kveðið sé á um það í sérlögum í samræmi við skattlagningarvaldið að gjöld skuli lögð á til að fjármagna tiltekin verkefni þá er það Alþingis í samræmi við fjárstjórnar- og fjárveitingarvaldið að ákveða nánar hvenær fénu skuli veitt til verkefnanna. Í 41. gr. stjórnarskrárinnar segir: „Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjáraukalögum.“ Ákvæðið er skýrt og fortakslaust. Fjárheimildir eru settar með fjárlögum sem fá árlega meiri og vandaðri undirbúning og umfjöllun af hálfu Alþingis en flest önnur löggjöf. Með slíkri fjárheimild fjárlaga er með lögum reistar skorður við útgjöldum Fjármálaeftirlitsins eins og annarra ríkisstofnana á viðkomandi ári og verður ekki séð að gjaldtökuákvæði varðandi fjármögnun starfseminnar í sérlögum gangi því framar.

Í annan stað skal bent á að í lagabálki fjárlaga eru í sjálfu sér ekki sett fram ákvæði um að færa á viðskiptareikning tiltekna fjármuni vegna Fjármálaeftirlitsins, eins og segir í álitinu. Í fjárlögum er sett fjár-

heimild til skuldbindinga á rekstrargrunni fyrir stofnunina í yfirliti sem nefnist Sundurliðun 2, sbr. t.d. bls. 147 og 148 í fjárlögum ársins 2011. Þar kemur einnig fram að fjárheimildin verði fjármögnuð að fullu með innheimtum ríkistekjum, þar sem ráðstafað verði sömu fjárhæð til þess, en ekki með beinni greiðslu úr ríkissjóði. Í séryfirliti með fjárlögum um markaðar tekjur kemur hins vegar fram að áætlaðar tekjur af eftirlitsgjaldi verði hærri en fjárþörf stofnunarinnar samkvæmt settri fjárheimild og að því verði minna ráðstafað af tekjunum til hennar sem því nemur, sbr. t.d. bls. 191 í fjárlögum ársins 2011. Mismunurinn verður þá viðskiptahreyfing á stöðu markaðra tekna stofnunarinnar gagnvart ríkissjóði og er reikningshaldi síðan hagað í samræmi við það. Sú viðskiptahreyfing í þessu séryfirliti sem fylgir með fjárlögum er þannig afleiðd beint af fjárheimildinni sem Alþingi hefur sett og áætluðum tekjum með gjaldtöku sem ákveðin er með sérlögum.

Einnig ber að athuga að viðskiptahreyfing á ríkistekjum í séryfirliti um markaðar tekjur með fjárlögum er ekki ákvörðun um breytta skattlagningu eða varanlega skerðingu á tekjum þess sem þær eru markaðar, heldur ákvörðun um að tekjunum verði ekki öllum varið til útgjalda á viðkomandi fjárlagaári. Viðskiptahreyfingin felur í sér að viðkomandi stofnun öðlast kröfu sem henni nemur á ríkissjóð en einnig að hún þurfi að fá fjárheimild síðar til að ráðstafa þeim í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Að mati fjármálaráðuneytis eiga ríkisaðilar ekki lögvarða kröfu á hendur ríkissjóði um tilteknar fjárveitingar. Á það jafnt við um Fjármálaeftirlitið sem aðrar ríkisstofnanir og skiptir í því sambandi ekki máli hvort fjár til reksturs þeirra er aflað af almennu skattfé, mörkuðum ríkistekjum sem ætlað er að standa undir útgjöldum tiltekinna málaflokka eða lántöku. Það er því skoðun ráðuneytisins að fyrirkomulag þessara mála í fjárlögum og það hvernig Alþingi hefur staðið að afgreiðslu þeirra hafi fulla lagastoð þótt vissulega sé óheppilegt ef Alþingi setur fyrst tiltekna fjárheimild í fjárlögum en samþykkir síðan í kjölfarið gjaldtökuákvæði í sérlögum sem fela í sér mun meiri tekjuöflun sem mörkuð er til sömu starfsemi.

Þá vaknar sú spurning með tilliti til álits ríkislögmans hvort sama ætti við um ýmsa aðra aðila sem tekjur eru markaðar til í sérlögum með sambærilegum hætti. Lengi hefur tíðkast að ráðstafa ekki öllum mörkuðum ríkistekjum til útgjalda verkefna í fjárlögum, ýmist vegna þess að fjárþörf var ekki fyrir hendi í sama mæli eða vegna sérstakrar ákvörðunar fjárstjórnarvaldsins. Sem dæmi má taka ráðstafanir í ríkisfjármálum vegna hagstjórnaraðgerða. Í fjárlögum fyrir árið 2006 var t.d. ákveðið að fjárveiting til framkvæmda Vegagerðarinnar yrði lægri en markaðar tekjur stofnunarinnar til þess að vega að einhverju marki gegn þensluáhrifum vegna framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun. Varla verður því haldið fram að sú ráðstöfun og aðrar á móta sem Alþingi hefur ákveðið, t.d. vegna hagræðingarkröfu á aðila sem hafa markaðar tekjur með svipuðum umbúnaði og Fjármálaeftirlitið, hafi verið ólögsmætar.

Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 er gert ráð fyrir 100 m.kr. hækkun á framlagi til Fjármálaeftirlitsins frá fjárlögum 2011 vegna verðlagsuppfærslu frumvarpsins en á móti vegur 40 m.kr. lækkun vegna áforma um lækkun ríkisútgjalda, sem svarar til 3% af veltu stofnunarinnar í fjárlögum 2011 á sama hátt og hjá öðrum stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunum ríkisins, sem þurfa að hagræða í sínum rekstri. Nettó hækkun fjárheimilda frá fjárlögum 2011 nemur þá 60 m.kr. í fjárlagafrumvarpinu 2012. Vegna þessa eykst ráðstöfun á ríkistekjum af eftirlitsgjaldi vegna stofnunarinnar til útgjalda um 60 m.kr. í fjárlagafrumvarpinu og afleiðd viðskiptahreyfing á tekjunum lækkar um sömu fjárhæð og verður 32,1 m.kr. Efnahags- og viðskiptaráðuneytið gerði engar aðrar tillögur um breytingar hvorki á fjárheimildum né mörkuðum tekjum stofnunarinnar við undirbúning fjárlagafrumvarpsins eins og áður segir.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum má gera ráð fyrir að tekjur af eftirlitsgjöldunum verði 583 m.kr. hærri en áætlað er í fjárlagafrumvarpinu og að tilgangurinn með því væri að veita Fjármálaeftirlitinu jafnmikla hækkun á fjárheimild til viðbótar því sem gert er ráð fyrir í fjárlagafrumvarpinu, auk 32,1 m.kr. sem þar er gert ráð fyrir að verði ekki ráðstafað af tekjunum til útgjalda. Rekstraráætlunin sem liggur til grundvallar áformuðum breytingum á eftirlitsgjaldinu miðast þannig við að stofnunin hafi heimild til að ráðstafa öllum tekjum af eftirlitsgjaldinu. Eins og að framan greinir telur fjármálaráðuneytið að það komi nú til kasta Alþingis að ákvarða þá fjárheimild sem það er reidubúið til að veita stofnuninni. Sú ákvörðun verður ekki tekin með rekstraráætlun stofnunarinnar að íslenskum lögum. Verði fjárheimildin lægri en frumvarp þetta miðast við verður að ætla að Alþingi geri einnig viðeigandi breytingar til samræmis á gjaldtökuákvæðum í sérlögum um tekjuöflun vegna starfseminnar.

Komi til hækkunar á fjárheimildinni frá fjárlögum 2011 hefði það í sjálfu sér ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs ef framlagið væri fjármagnað með mörkuðum skatttekjum af hækkun eftirlitsgjalds. Hins vegar hefði það í för með sér að rekstrarútgjöld ríkissjóðs hækkuðu sem því næmi á skjön við setta útgjalda-ramma og markmið um lækkun ríkisútgjalda. Þessi áform frumvarpsins og ef tekjunum verður ráðstafað að fullu til reksturs í fjárlögum mundi hafa í för með sér að 92 m.kr. (9%) aðhaldskrafa sem gerð var

til Fjármálaeftirlitsins í fjárlögum ársins 2011 og 40 m.kr. (3%) aðhaldskrafa í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2012 vegna aðgerða í ríkisfjármálum verði dregnar til baka og felldar niður varanlega. Með því móti væri Fjármálaeftirlitið eina ríkisstofnunin sem ekki hefði þurft að gera ráð fyrir aðhaldsráðstöfunum í sínum rekstraráætlunum vegna markmiða sem stjórnvöld hafa sett til að bregðast við þeirri gríðarlegu erfiðu stöðu ríkisfjármála sem leiddi af falli fjármálakerfisins haustið 2008. Til að ná sama árangri við lækkun ríkisútgjalda þyrfti þá að óbreyttu að gera ráðstafanir til að koma við hagræðingu eða samdrætti í útgjöldum annarra verkefna hjá ríkinu til að útgjaldarammi fjárlagafrumvarpsins haldi.

Eins og hér hefur komið fram eru tillögur um hækkun skatta af eftirlitsgjöldum í þessu frumvarpi ekki í samræmi við tekjuáætlanir og fjárheimildir í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012. Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum en engar breytingar gerðar á fjárlagafrumvarpinu verður að mati fjármálaráðuneytisins ekki heimilt að ráðstafa viðbótartekjunum til aukins rekstrarumfangs Fjármálaeftirlitsins fyrr en Alþingi hefur veitt fjárheimild til þess.“

Minni hlutinn tók í nefndaráliti sínu um sambærilegt mál á síðasta þingi undir þau sjónarmið sem fram komu í kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu. Í þeim hluta nefndarálits minni hlutans segir:

„Jafnvel áður en til þinglegrar meðferðar málsins kom voru uppi harðar deilur um frumvarpið. Deilurnar hafa staðið milli ráðuneyta fjármála og efnahags- og viðskiptamála, en ráðherra síðari málaflokksins flytur málið. Fyrirnefnda ráðuneytið setur fram harða gagnrýni en hana er að finna í fylgiskjali V með frumvarpinu, í kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Í umsögn ráðuneytisins, sem lögð er fram með vitund og vilja fjármálaráðherra, er af mörgu að taka og alvarleg gagnrýni sett fram á málið á öllum stigum. Hér verður stiklað á nokkrum atriðum úr umsögninni og þau auðkennd í formi punkta, ásamt millifyrirsögnum, sem minni hlutinn tekur undir:

#### Útgjöld Fjármálaeftirlitsins.

- Útgjöld Fjármálaeftirlitsins hafa vaxið gríðarlega á síðustu árum (veltan 2012 þreföld á við 2007).
- Frumvarpið mun leiða til áframhaldandi útgjaldavaxtar í starfsemi á sama tíma og fjármálakerfið hefur dregist mikið saman.

Minni hlutinn telur að alger samstaða sé um að hafa sjálfstætt, öflugt fjármálaeftirlit. Hins vegar telur minni hlutinn ófært annað en að þingmenn spyrji sig spurninga varðandi stofnun sem þrefaldað hefur veltuna frá árinu 2007. Til samanburðar má benda á að íslenska bankakerfið er 3% af danska bankakerfinu. Íslenska fjármálaeftirlitið er hins vegar 43% af danska fjármálaeftirlitinu.

Samanburður við Danmörku, sbr. töflu, er gagnlegur þar sem viðvarandi álag hefur verið á danska bankakerfinu frá árinu 2007. Tugir danskra banka hafa orðið gjaldþrota á liðnum árum. Í sumar varaði matsfyrirtækið Standard & Poor's við því að fimmtán danskir bankar gætu orðið gjaldþrota á næstu missirum. Ólík stærð íslenska bankakerfisins annars vegar og þess danska hins vegar getur ekki útskýrt mismun á umfangi kostnaðar við fjármálaeftirlit í ríkjum tveimur.

Ár	Fjöldi starfsmanna		Rekstrarkostnaður		Breyting í %	
	Danmörk	Ísland	Danmörk	Ísland	Danmörk	Ísland
2008	190	73	3.892.660.000	1.180.294.911		
2009	212		4.562.480.000		15%	
2010	210	87	4.241.480.000	1.233.275.703	-8%	4%
2011		117		1.840.000.000		33%
2012		143		2.050.000.000		10%

Væri miðað við Bandaríkin í þessu efni, en þar eru væntanlega mestu fjármálaumsvifin og stærstu fjármálafyrirtækin, væri það eins og 117 þúsund starfsmenn störfuðu nú í bandaríska fjármálaeftirlitinu og farið væri fram á að þeir yrðu 150 þúsund. Þeir eru nær því að vera um fimm þúsund talsins.

Umfang fjármálakerfisins hefur dregist mikið saman, þar sem starfsmönnum hefur fækkað í bönkum, sparisjóðum og fjármálastofnunum. Ætla má að um tvö þúsund manns hafi horfið úr þeirri starfsemi sem

Fjármálaeftirlitinu er ætlað að hafa eftirlit með, fyrir utan utanlandsviðskipti sem voru mjög dýr í eftirliti en hafa minnkað á síðustu missirum.

Þrátt fyrir gríðarlegan vöxt útgjalda Fjármálaeftirlitsins, svo notað sé orðalag fjármálaráðuneytisins, á sama tíma og bankakerfið minnkar eru ótaldir svonefndir IPA-styrkir, þ.e. fjárhagsaðstoð Evrópusambandsins við Ísland sem umsóknarríki. Samkvæmt þeim upplýsingum sem komið hafa fram í nefndinni gætu IPA-styrkir numið 371 millj. kr. á árinu 2012. Kemur það fjármagn til viðbótar því sem áður er talið en þó hyggst Fjármálaeftirlitið ekki fjölga starfsmönnum.

*Frumvarpið felur í sér verulega aukningu á skattheimtu gagnvart fjármálafyrirtækjum.*

- Hafa þarf í huga samhengið við aðra skattheimtu á þessi fyrirtæki.
- Fjármálaráðuneytið segir orðrétt um áform efnahags- og viðskiptaráðherra: „Þótt talið sé fært að hækka slíka gjaldtöku til tekjuöflunar fyrir aukna ríkisstarfsemi þá getur það varla talist vera markmið í sjálfu sér.“

Minni hlutinn bendir á að aukin skattheimta og gjaldtaka á fjármálafyrirtæki hefur þau almennu áhrif að minnka sveigjanleika sömu fyrirtækja til skuldaleiðréttingar og ýta undir að vaxtamunur aukist, en hann er aðaltekjustofn banka og sparisjóða. Þarna er um að ræða enn eitt flækjustigið í skattamálum. Samtals stefnir í að ótekjutengd gjöld fjármálafyrirtækja verði um 12,5 milljarðar kr. á árinu 2011 og tæpir 14 milljarðar kr. á árinu 2012.

Þá bendir minni hlutinn sömuleiðis á að skattahækkningar af því tagi sem felast í frumvarpinu og tengdum frumvörpum leiða til aukins launakostnaðar, rekstrarkostnaðar, fækkunar starfa, fátíðari nýráðninga og samdráttar í rekstri þeirra fyrirtækja sem um er að ræða, auk innbyggðs hvata til útvistunar verkefna og færslu starfa út fyrir landsteinana.

*Frumvarpið felur í sér sjálfvirka skattlagningu og útgjaldaaukningu fyrir ríkissjóð.*

- Einungis á þeim grundvelli að það sé lagt til í rekstraráætlun FME.

*Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi fór fram á að dregið yrði úr hækkun gjalda á rekstraráætlun FME fyrir árið 2012.*

- Bent er á að ekki hafi verið tekið tillit til þeirra sjónarmiða í frumvarpinu.

*Efnahags- og viðskiptaráðherra ber að meta rekstraráform FME með sjálfstæðum hætti.*

- Hvort tilefni sé til breytinga á eftirlitsgjaldinu og þá að hve miklu leyti,
- ekki liggi fyrir slík greining á þessum auknu verkefnum eða afstaða til forgangs þeirra af hálfu efnahags- og viðskiptaráðuneytisins.

*Fjármálaráðuneyti deilir á álit ríkislögmans sem efnahags- og viðskiptaráðherra aflaði.*

- Til þess að fá skorið úr um samspil þeirra sérlaga sem gilda um fjármögnun á rekstri stofnunarinnar og ákvæða fjárlaga,
- leitað var eftir álitni embættis ríkislögmans á þessu misræmi.
- Fjármálaráðuneytið telur álit ríkislögmans og þá lagatúlkun sem þar kemur fram afar umdeilanlega.

Eftir skoðun framantaldra sjónarmiða fjármálaráðuneytisins á málatilbúnaði efnahags- og viðskiptaráðherra koma hinar alvarlegri athugasemdir til athugunar. Ef draga má ályktanir af túlkun efnahags- og viðskiptaráðherra og jafnvel ríkislögmans er spurning hvort Alþingi hefur nokkuð um það að segja hver útgjöldin eru til Fjármálaeftirlitsins. Einkennilegt er að efnahags- og viðskiptaráðherra telji að hann hafi lítið sem ekkert svigrúm til að endurmeta tillögur Fjármálaeftirlitsins. Ef slík staða er komin upp má spyrja hvort Fjármálaeftirlitið sé þar með orðið algerlega sjálfstætt og óháð öðru og þurfi jafnvel ekki að hlíta ákvæði 41. gr. stjórnarskrárinnar sem hljóðar svo: „Ekkert gjald má greiða af hendi, nema heimild sé til þess í fjárlögum eða fjárukalögum.“

Minni hlutinn áréttar að rökstuðning vantar fyrir því að ráðherranum beri ekki skylda til að meta rekstraráform Fjármálaeftirlitsins með sjálfstæðum hætti. Niðurstaða verður að fást í málið. Er túlkun efnahags- og viðskiptaráðherra rétt? Hefur hann lítið sem ekkert svigrúm til að leggja sjálfstætt mat á rekstraráform Fjármálaeftirlitsins? Fjármálaráðuneytið deilir á pólitíska sannfæringu efnahags- og viðskiptaráðherra og á álit ríkislögmans. Þetta vafaatriði getur ekki legið í lausu lofti.



Minni hlutinn gagnrýnir að þetta frumvarp komi fram eftir að frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2012 var lagt fyrir Alþingi, og með því sé kveðið á um aukin útgjöld, langt umfram það sem lagt var til í fjárlagafrumvarpinu. Efnahags- og viðskiptaráðherra ber samkvæmt lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi að leggja fyrir Alþingi frumvarp til laga um fjárhæð eftirlitsgjalds til Fjármálaeftirlitsins og skal það byggt á skýrslu eftirlitsins ásamt álitum samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila.

Minni hlutinn leggur áherslu á að samkvæmt 41. gr. stjórnarskrárinnar er það Alþingi sem tekur ákvörðun um fjárheimildir til Fjármálaeftirlitsins enda fer það bæði með löggjafarvald og fjárstjórnarvald. Það vald Alþingis verður ekki útvistað til einstakra stofnana eða embætta þótt þau séu sjálfstæð í störfum sínum. Minni hlutinn rifjar upp ábendingu fjárlaganefndar dagsetta 4. desember 2011 til efnahags- og viðskiptaráðherra um að fram fari óháð mat á starfsemi Fjármálaeftirlitsins í ljósi þeirrar miklu hækkunar sem orðið hefur á fjárheimildum þess undanfarin ár og í kjölfarið verði lög um starfsemina endurskoðuð með hliðsjón af því mati.

#### *Fjárheimildir í frumvarpinu stangast á við fjárlög 2012.*

- Með fjárlögum er settur bindandi útgjaldarammi fyrir ríkið í heild á árinu 2012,
- tillögur um hækkun skatta af eftirlitsgjöldum í þessu frumvarpi ekki í samræmi við tekjuáætlanir og fjárheimildir í fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2012,
- hækkunum á útgjöldum einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar verður því að mæta með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka.
- Fjármálaráðuneytið telur óviðunandi að fjárheimildir fjárlaga og fjármögnun þeirra með gjaldtökufrumvarpi stangist á með þessum hætti.
- Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum en engar breytingar gerðar á fjárlagafrumvarpinu verður að mati fjármálaráðuneytisins ekki heimilt að ráðstafa viðbótartekjunum til aukins rekstrarumfangs Fjármálaeftirlitsins fyrr en Alþingi hefur veitt fjárheimild til þess.

Að mati minni hlutans er hér talin upp alvarlegasta gagnrýni fjármálaráðuneytisins á málatilbúnað efnahags- og viðskiptaráðherra.

Í fyrsta lagi verður að líta á kostnaðarþættina. Þrátt fyrir mikilvægi Fjármálaeftirlitsins vill minni hlutinn benda á að margar aðrar stofnanir þjóðfélagsins eru einnig mikilvægar. Af mörgu má nefna heilbrigðismálin, en enginn velkist í vafa um mikilvægi heilbrigðisþjónustunnar. Á Landspítalanum er mönnum t.d. gert að spara í stóru sem smáu og það á við um alla heilbrigðisþjónustuna, en við lestur frumvarpsins og þeirra gagna sem því fylgja hefur minni hlutinn ekki séð að sparnaður svífi almennt yfir vötnum. Fjármálaráðuneytið bendir á að hækkunum á útgjöldum einstakra málaflokka ríkisstarfseminnar verði að mæta með jafnmikilli lækkun annarra málaflokka, svo að minni hlutinn óskar eftir skýringum á hvar dregið hefur verið saman til að Fjármálaeftirlitið gæti stækkað sig margfalt í því árferði sem nú er.

Í öðru lagi stefndi augljóslega í að stjórnskipulegar deilur yrðu milli ráðuneyta, en fjármálaráðuneytið taldi óviðunandi að fjárheimildir fjárlaga og fjármögnun þeirra, líkt og með frumvarpi þessu, stönguðust á eins og það er orðað. Augljóst er að samskipti ráðherra innan ríkisstjórnarinnar eru ekki með eðlilegum hætti, því fer víðs fjarri. Í stað þess að fjalla um málin í sínum ranni og taka ákvarðanir í sameiningu er umræðan tekin víðast hvar annars staðar, í fjölmiðlum og borin á torg. Hins vegar ber að halda því vandlega til haga að gerðar voru breytingar á fjárlagafrumvarpinu við þriðju og síðustu umræðu um málið þar sem lagt var til að fjárheimildir Fjármálaeftirlitsins hækkuðu um 548 millj. kr. og var það samþykkt. Minni hlutinn ítrekar þá gagnrýni sína að umfjöllun um einstaka kostnaðar- og gjaldaliði verði að vera í samhengi við rammann sem markaður er með fjárlögum hvers árs.“

#### **Einstakir kostnaðarliðir.**

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að innheimt eftirlitsgjald á árinu 2013 verði 1.743 millj. kr. sem er lækkun um 116 millj. kr. frá yfirstandandi ári en gjaldið fyrir árið 2012 er 1.859 millj. kr. Þessi lækkun breytir ekki þeirri mynd sem dregin var upp á síðasta ári enda hefur ekki verið dregið úr rekstrarkostnaði stofnunarinnar. Í reynd er gert ráð fyrir hækkun útgjalda hjá stofnuninni um 1,7% en að hluti þeirrar hækkunar sé fjármagnaður með yfirfærslu frá fyrra ári.

Við skoðun einstakra kostnaðarliða í rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2013 virðast flestir kostnaðarliðir hækka. Ástæðu þess að í heildina hækkar rekstrarkostnaður einungis um 1,7% frá fyrra ári má rekja til þess að ákveðnir kostnaðarþættir frá árinu 2012 falla niður eða lækka verulega. Þannig var gert ráð fyrir kostnaði vegna eignakaupa á árinu 2012 að fjárhæð rúmlega 101 millj. kr. Þessi liður lækkar um 80% í rekstraráætlun fyrir árið 2013 og er þar áætlaður 20 millj. kr. Rekstrarkostnaður annar en vegna húsnæðis lækkar jafnframt um 38%, úr tæpum 43 millj. kr. á þessu ári yfir í að vera áætlaður rúmar 26 millj. kr. á næsta ári. Kostnaður vegna eignakaupa er í eðli sínu einkisþingakostnaður og því eðlilegt að skoða rekstrarreikning stofnunarinnar að honum frádrögnum. Þegar það er gert sést að rekstarkostnaður fer úr 1.811 millj. kr í 1.924 millj. kr á milli ára sem þýðir 6,2% hækkun á rekstarkostnaði. Er það algjörlega óásættanlegt. Sé rekstarkostnaður annar en vegna húsnæðis jafnframt dregin frá er hækkun rekstarkostnaðar stofnunarinnar rúm 7%.

Í nefndarálitni minni hlutans á síðasta þingi kom fram hörð gagnrýni á hækkun á greiðslum til stjórnarformanns stofnunarinnar en laun hans fóru úr 220 þús. kr. á mánuði í 600 þús. kr. á mánuði. Í athugasemdum við fyrirbyggjandi frumvarp kemur fram að stjórnarformaður hafi lagt til við ráðherra að laun hans verði lækkuð í 400 þús. kr. á mánuði og gert ráð fyrir lækkuun útgjalda sem því nemur. Minni hlutinn fagnar því að gagnrýni hans hafi verið tekin alvarlega. Bendir hann á að þó svo að sjálfsagt og eðlilegt sé að greiða fólki fyrir að sinna hlutverkum sem þessum skipti miklu máli að samræmi sé í slíkum greiðslum á milli ríkisstofnana sem telja má sambærilegar.

### **Tilfni til sérstakrar skoðunar og umræðu.**

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fékk á síðasta þingi til skoðunar hvernig það megi vera að fjármálafyrirtæki sem voru í umsjón og vörslu fjármálaráðherra brutu 84. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, um skilgreiningu og lágmark eigin fjár, og komust upp með það. SpKef gerði það í 23 mánuði, Byr og Byr hf. gerðu það í 29 mánuði, en samkvæmt ákvæði laga um fjármálafyrirtæki er heimilt að veita undanþágu við mjög sérstakar ástæður í allt að 12 mánuði. Fjölda spurninga um málið er enn ósvarað og upplýsingar sem ítrekað hefur verið óskað eftir hafa ekki borist. Minni hlutinn hefur haft uppi sterk varnaðarorð um fordæmin í þessum málum. Þá hefur minni hlutinn einnig viðrað áhyggjur sínar af því að þessi óháða eftirlitsstofnun setji í besta falli kík fyrir blinda augað á meðan fjármálaráðherra fer ekki að lögum um fjármálafyrirtæki sem eru í umsjón hans og vörslu.

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hefur ítrekað bent á í álitum sínum um rekstraráætlanir Fjármálaeftirlitsins að gæta þurfi að aðhaldi og hagræðingu í rekstri Fjármálaeftirlitsins. Í álitu sínu á drögum að rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2013 vísar samráðsnefndin til fyrri gagnrýni sinnar á þá miklu og hröðu uppbyggingu sem stefnt er að hjá stofnuninni. Bendir samráðsnefndin jafnframt á það misræmi sem myndast hefur milli vaxtar Fjármálaeftirlitsins og samdráttar á íslenskum markaði.

Þrátt fyrir aukið fjármagn til handa Fjármálaeftirlitinu og gríðarlegan vöxt stofnunarinnar hefur hún ekki sinnt einum þeirra þátta sem hún á hafa með höndum, þ.e. neytendavernd. Minni hlutinn hefur áður haft upp varnaðarorð um sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins, og að því er virðist tregðu stofnunarinnar til að sinna þessu verkefni. Stofnunin virðist ekki hafa beitt sér mikið á vettvangi neytendaverndar, sérstaklega ekki hvað varðar endurreikning á erlendum lánnum, þeim stóru og mikilvægu málum sem varða þúsundir fjölskyldna og fyrirtækja. Hvað varðar skoðun þessara atriða getur Fjármálaeftirlitið að minnsta kosti ekki borið fyrir sig fjárskort.

**Niðurstaða.**

Nauðsynlegt er að til staðar sé öflugt og sjálfstætt fjármálaeftirlit á Íslandi. Það er hins vegar ólíðandi að þrátt fyrir þá miklu kostnaðaraukningu sem orðið hefur í fjármálaeftirliti á Íslandi þá sé ástandi neytendaverndar á fjármálamarkaði enn mjög ábótavant. Neytendaverndinni er lítið sem ekkert sinnt, hún er illa skilgreind og í mörgum stofnunum. Hún hefur í reynd brugðist.

Þrátt fyrir að rekstrarkostnaður Fjármálaeftirlitsins sé um þrefaldur á við það sem hann var árið 2007 og langt um fram það sem þekkist hjá nágrannalöndum okkar hefur fjármagnið ekki skilað sér í eftirliti með slitastjórnnum og bráðabirgðastjórnnum fjármálafyrirtækja þrátt fyrir fögur fyrirheit ráðherra þar um. Ljóst er að núverandi ríkisstjórn hefur mistekist það ætlunarverk sitt að endurskipuleggja fjármálamarkaðinn og eftirlit með honum. Sést þetta glögg á því hvernig neytendavernd á fjármálamarkaði er fyrir komið. Nýrrar ríkisstjórnar og stjórnar Fjármálaeftirlits sem nýverið tók við biður það verkefni að byggja upp sjálfstætt Fjármálaeftirlit sem tekur til allra þátta fjármálamarkaðarins, þar á meðal eftirliti með slitastjórnnum og neytendaverndar.

Alþingi, 18. des. 2012.

Guðlaugur Þór Þórðarson,  
frsm.

Pétur H. Blöndal.

