

Samráðsgátt stjórnvalda

Reykjavík 18. mars 2019

Efni: Umsögn um drög að frumvörpum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits

Vísað er til draga að frumvörpum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins (FME) í eina stofnun undir heitinu Seðlabanki Íslands. Samkvæmt áformum stjórnvalda mun hlutverk hinnar sameinuðu stofnunar, fyrir utan hina hefðbundnu seðlabankastarfsemi svo sem varðveislu gjaldeyrisvaraforða, útgáfu seðla og mynta og starfrækslu greiðslukerfa, skiptast í þrjár meginstoðir: peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvörpunum er úrlausnarefni stjórnvalda að tryggja sem skilvirkasta umgjörð um fjármálastöðugleika og styrkja framkvæmd þjóðhagsvarúðartækja auk þess að styrkja lagaumgjörð um peningastefnu og fjármálaeftirlit. Mat stjórnvalda er að við núverandi fyrirkomulag fjármálastöðugleika hafi skapast vandamál sem felist í því að ferlið er óskilvirkt, boðleiðir of langar og í einhverjum tilfellum liggur ekki fyrir hvar ábyrgðin liggur. SFF 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.

Eftirlit á fjármálamarkaði og neytendavernd

Ýmsir sérfræðingar, bæði innlendir og erlendir, hafa lagt til sameiningu Seðlabankans og FME. Mismunandi útfærslur af möguleikum til sameiningar hafa verið settar fram. Þá hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn einnig talið sterk rök fyrir því að sameina varúðartækin á einn stað en af hálfu sjóðsins var ekki lagt til að sameina stofnanirnar að öllu leyti. Um þetta efni vísa SFF til umsagnar Samtaka atvinnulífsins (SA) sem SFF eru aðilar að. SFF taka undir með SA að kostur sé að ábyrgð á þjóðhagsvarúð og eindarvarúð verði á einni hendi hjá Seðlabankanum, þannig að hann hefði umsjón með greiningu, ákvörðun og beitingu allra þjóðhags- og eindarvarúðartækja. Það getur eflt greiningarvinnu og gert ferlið við gagnaöflun og greiningu til undirbúnings ákvörðunar einfaldara. Við það skapast einnig tækifæri til hagræðingar með því létta á mikilli vinnu fjármálafyrirtækja við skýrsluskil til mismunandi eftirlitsaðila.

Þá taka SFF einnig undir sjónarmið SA um að ein af undirstöðum trausts á fjármálakerfinu sé sterk neytendavernd. Þetta þarf að hafa í huga við sameiningu Seðlabankans og FME og huga vandlega að því hvar þessi þáttur eigi best heima og hvort betur fari á því að honum verði komið fyrir annars staðar en hjá Seðlabankanum.

Tækifæri til hagræðingar

Hagræðing með nýrri stofnun

SFF gera ráð fyrir því að eftirlitsgjald fjármálafyrirtækja muni lækka við sameiningu Seðlabankans og FME. Það sjónarmið er byggt á því að með sameiningu stoðdeilda eigi að nást fram töluerð hagræðing og möguleiki skapast til að fækka starfsfólki án þess að það komið niður á gæðum eftirlits.

Hagræðing greiningarvinnu

Jafnframt er það mat SFF að hagræði eigi að nást fram í greiningarvinnu sem tengist þjóðhagsvarúð o.fl. Með því að setja þjóðhagsvarúð undir einn hatt er það verkefni tekið undan þeirri starfsemi sem tengist eftirlitsþætti þeim sem eftirlitssgjald sem fjármálafyrirtæki greiða nær til, enda hagsmunir allrar þjóðarinnar undir en ekki fjármálamarkaðar eingöngu. Með sameiningunni gefst tækifæri til að tryggja betur að gjaldið snúi einungis að lögbundnu eftirliti með fjármálamörkuðum þannig að eftirlitsskyldir aðilar greiði ekki fyrir þætti sem snúa að hagsmunum efnahagslífs og samfélagsins alls s.s. þjóðhagsvarúð, gjaldeyriseftirlit og gjaldeyrisforða.

Einföldun gagnaskila fjármálafyrirtækja

Hvatt er til þess að í þeirri vinnu sem framundan er við sameininguna verði tækifærið nýtt til að samræma og straumlínulaga gagnaskil fjármálafyrirtækja til eftirlitsaðila. Mikil vinna og kostnaður fylgir slíkum gagnaskilum fyrir fjármálafyrirtæki og því er mikilvægt að koma í veg fyrir tvíverknad og ónaúðsynleg gagnaskil þegar þess er kostur.

Óháð rekstrarúttekt

Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila, sem SFF eiga aðild að, hefur nú þegar farið yfir rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2020. Margt er óljóst um reksturinn árið 2020 vegna áforma um að sameina Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Þessu fylgja margir óvissuþættir en rekstraráætlunin var sett fram miðað við óbreytta skipan. Fyrirliggjandi áætlun gerir ekki ráð fyrir breytingu á eftirlitsgjaldi árið 2020 þar sem gengið yrði á sjóði. Í umsögn samráðsnefndarinnar um rekstraráætlun FME fyrir árið 2019 var lögð áhersla á að gerð yrði óháð rekstrarúttekt á FME. SFF telja að miðað við þær upplýsingar sem nú liggja fyrir vegna sameiningar Seðlabankans og FME eigi enn við að fara fram á slíka úttekt en þó er ljóst að úttektin mun 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 yrði með eftirlitsgjaldi fjármálafyrirtækja. Gagnlegt yrði að slík úttekt verði gerð með reglubundnum hætti til að auka gegnsæi og skapa aukið jafnræði milli markaðar og eftirlits í þekkingu á ráðstöfun gjaldsins.

Stjórnskipan Seðlabankans

Í frumvarpinu um Seðlabanka kemur fram að breytingar sem gerðar verði á skipuriti Seðlabankans verði með þeim hætti að þrjár varaseðlabankastjórar verði skipaðir af ráðherra og muni þeir hafa faglega umsjón með vinnu bankans á sínum sérsviðum, bera ábyrgð á undirbúningi vinnu fyrir nefndir bankans og vera talsmenn hans á sínu sviði auk seðlabankastjóra. Þeir eiga jafnframt sæti í nefndum bankans. Þá er lagt til að seðlabankastjóri og varaseðlabankastjórar taki sameiginlega ákvörðun um einstakar stórar ákvarðanir. SFF gera ekki athugasemdir við þetta en samtökin taka undir með SA sem benda á í umsögn sinni að með sameiningu Seðlabankans og FME er Seðlabankanum falið aukið vald sem fylgir aukin ábyrgð. Því er nauðsynlegt að styrkja og endurskoða bæði ábyrgðar- og stjórnunarferli innan bankans til að tryggja viðunandi dreifingu valds.

Þá leggja SFF áherslu á að tryggja verði að ráðningarferli nýrra stjórnenda sameinaðrar stofnunar verði faglegt og gagnsætt. Það er til þess fallið að auka traust á fjármálakerfinu í heild.

Endurreisn málsskotsnefndar 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 stjórnvöld verði við ákalli SFF um að komið verði á fót málsskotsnefnd, í líkingu við þá nefnd sem áður starfaði, og fjármálafyrirtæki gátu 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. Því er mikilvægt að eftirlitsaðilar búi við virkt aðhald æðra stjórnvalds til að tryggja að við beitingu eftirlitsheimilda séu óskráðar meginreglur stjórnvöldarins 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 málsskotsnefndar best til þess fallinn að veita slíkt aðhald og mun það styrkja starfsemi þess hluta hinnar nýju stofnunar sem fer með fjármálaeftirlit, þegar til lengri tíma er litið.

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 málsskotsleið. Nú þegar hefur FME eflst og fjármálageirinn skroppið saman þannig að meira jafnræði 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 málsskotsleiðin 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 Fjármálaeftirlitinu aðhald í starfsemi sinni. Horfa þarf til tilurðar ákvæðis um kærunefnd í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 87/1998, 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 Softsmáli lét umboðsmaður Alþingis í ljós þá skoðun að eðlilegt sé að tryggja kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaeftirlits og annarra verkefna sem bankaeftirlitinu eru falin lögum samkvæmt.“

SFF telja ólíklegt að fjármálafyrirtæki nýti málskotsrétt nema um sé að ræða grundvallarágreiðing eða mjög mikilvæg álitamál. Málsskotsnefnd hefur þann kost að í hana eiga að veljast aðilar með sérfræðisþekkingu 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

Fjármálaeftirlits geta verið mjög íþyngjandi og byggjast stundum á huglægu mati. Ljóst er að fjármálafyrirtæki fara tæpast með mjög viðkvæm mál fyrir dómstóla sökum opinberrar umfjöllunar og óþæginda sem skapast af henni. Málsskotsnefnd er því mikilvægur öryggisventill.

SFF vekja athygli á að málsskotsleiðir hafa um árabil þekkt í nágrannalöndunum. Sem dæmi má nefna málsskotsnefnd 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 forsikringsselskab 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 fjármálafyrirtæki frá degi til dags, má telja óeðlilegt að sú stofnun sé einnig lokastig innan stjórnarsýslunnar þegar teknar eru ákvarðanir um réttindi fjármálafyrirtækja. 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.

Með vinsemd og virðingu,



Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur



Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur