



1. mars 2010
SÍ-60619

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 með síðari breytingum.

Með tölvupósti dags. 3. febrúar 2010 óskaði nefndarsvið Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ófangreint frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, 343. mál.

Frumvarp þetta er samið af nefnd sem viðskiptaráðherra skipaði 29. desember 2008 til að fara yfir lög á sviði fjármálamarkaðar. Seðlabanki Íslands fékk að fylgjast með störfum nefndarinnar á síðustu stigum. Samkvæmt skipunarbréfi var nefndinni ætlað að huga sérstaklega að því hvort tilefni væri til að endurskoða ákvæði um viðskipti starfsmanna fjármálafyrirtækja við slík fyrirtæki, töku hlutabréfa fjármálafyrirtækja sem veð gegn láni, hlutverk, hæfisskilyrði og reglur stjórna, eignarhald, takmarkanir á stórum áhættum og nán tengsl. Í frumvarpi þessu er stigið skref í þá átt að herða á reglum um starfsemi fjármálafyrirtækja.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram að í skýrslu Kaarlo Jännäri sé að finna í átta liðum, ábendingar um atriði sem betur megi fara í lagaumhverfi og framkvæmd fjármálaeftirlits á Íslandi, en í frumvarpinu sé aðeins verið að fylgja eftir tillögum í 3.-5. tölulið í skýrslu hans. Þessi atriði eru:

3. tl. í skýrslu Jännäri - Auka ber valdheimildir Fjármálaeftirlitsins og hvetja stofnunina til að beita þeim af meiri krafti.

Í frumvarpi þessu er ekki að finna afgerandi ákvæði sem auka valdheimildir Fjármálaeftirlitsins til inngripa, t.d. heimild til þess að setja tímabundið bann við tiltekinni starfsemi sem fjármálafyrirtæki stunda sbr. 20. gr. í lögum um fjármálafyrirtæki. Víða í frumvarpi þessu er kveðið á um að Fjármálaeftirlitið setji nánari reglur. Slíkt getur verið til bóta og getur aukið svigrúm eftirlitsins til þess að bregðast við ófyrirsjáanlegum hættum. Á hinn bóginn þá eru sum mál þess eðlis að reglurnar ættu fremur heima í lögum um fjármálafyrirtæki, bæði vegna

Þess að það gera löginn skýrari og eins vegna þess að heimild til viðurlaga tengist yfirleitt broti á lögum en ekki broti á reglum.

Einnig er mikilvægt að haft sé í huga að auknar valdheimildir fást ekki eingöngu með því að gefa Fjármálaeftirlitinu heimildir til að setja reglur um fyrirfram ákveðin málefni. Fjármálaeftirlitið þarf almennt séð að hafa heimildir til þess að geta brugðist við áhættu með því að hafa heimildir til þess að setja reglur en einnig vilja og getu til að grípa inn í atburðarásina ef þess gerist þörf (e. Early Intervention by Supervisors).

4. tl. í skýrslu Jännäri - Koma ber upp útlánaskrá (e. National Credit Registry) hjá t.d. Fjármálaeftirlitinu til að draga úr útlánaáhættu í fjármálakerfinu og til að betri yfirsýn fáist yfir stórar áhættuskuldbindingar á landsvísu.

Tillögur að vísu að útlánaskrá er að finna í 8. gr. frumvarps. Hér á eftir er stutt samantekt varðandi þetta atriði en nánari umfjöllun má finna í athugasemdum Seðlabankans við einstakar greinar frumvarpsins. Í frumvarpinu er útlánaskráin útfærð með þeim hætti að fjármálafyrirtæki sendi í lok hvers mánaðar lista til Fjármálaeftirlitsins yfir stærstu skuldara. Skilgreining listans er þannig að tvö skilyrði þurfa að vera uppfyllt: Heildarskuldbinding aðila við fjármálafyrirtækið skal vera yfir 750 m.kr. og heildarskuldbindingin skal vera meira en 0,25% af heildarútlánnum fjármálafyrirtækisins sem í nokkrum tilvikum er mun hærri upphæð.

Fjármálaeftirlitið hefur þegar þær heimildir sem þarf til að setja saman skuldalista sem þennan en hann er tæplega útlánaskrá í þeim skilningi sem átt er við í skýrslu Kaarlo Jännäri frá mars sl. Í samskiptum fulltrúa Seðlabankans og Jännäri var rætt um ítarlegri gagnagrunn (e. Comprehensive Database) um útlán og nefndi Jännäri að á Íslandi ætti auðveldlega að vera hægt að setja öll útlán í gagnagrunn. Í meðfylgjandi fylgiskjali er að finna upplýsingar um útlánaskrár sem starfræktar eru í Evrópu. Þar kemur fram að ofangreint 750 m. kr. lágmark er langtum hærra en annars staðar þekkt. Seðlabankinn gerði grein fyrir starfsemi útlánaskráa í riti sínu *Fjármálástöðugleika 2009*¹ og gekk svo langt að lýsa sig tilbúinn til að taka að sér þá uppbyggingu útlánaskrár að sér verði eftir því leitað.

5. tl. í skýrslu Jännäri - Setja ber strangari reglur um stórar áhættuskuldbindingar², lánveitingar til tengdra aðila og hæfi eigenda og framfylgja þeim af krafti.

¹ <http://www.seðlabanki.is/?PageID=1060>

² Stór áhættuskuldbinding er áhættuskuldbinding sem er hærri en 10% af eiginfjárgrunni.

Breytingatillögur er tengjast þessu er að finna í 17. gr. 18. gr. og 23.-34. gr. frumvarps þessa.

Reglur um stórar áhættuskuldbindingar (18. gr. frumvarps, 30.gr. núgildandi laga). Hópur tengdra viðskiptamanna hefur verið endurskilgreindur og er nú bein þýðing á hliðstæðri skilgreiningu í tilskipun Evrópusambandsins. Sönnunarbyrðin fyrir því að sýna fram á að tveir aðilar séu ekki tengdir er færð til fjármálafyrirtækisins, sem er til bóta. Hins vegar hafa mörkin fyrir stórar áhættuskuldbindingar ekki verið lækkuð og því er ennþá hægt að veita fyrirgreiðslu til aðila sem telst ein áhætta upp að 25% af eiginfjárgrunni og í raun án trygginga. Einnig er samtala allra stórra áhættuskuldbindinga óbreytt eða 800% af eiginfjárgrunni. Í skýrslu Jännari kemur fram að 25% og 800% mörkin í Basel reglunum og ESB löggjöfinni hafi upprunalega verið ætluð litlum fjármálafyrirtækjum sem starfa á afmörkuðu svæði til þess að styðja við atvinnulífið á staðnum, hugmyndin hafi ekki verið að þessi mörk ættu við stóra kerfislæga banka. Sjá nánar hér neðar í athugasemdum við 18. gr. frumvarpsins.

Lánveitingar til tengdra aðila (17. gr. frumvarps viðbót við 29. gr. núverandi laga, ný 29.gr. a). Lánveitingar til tengdra aðila (e. connected lending) eru lánveitingar til aðila sem tengjast fjármálafyrirtækinu. Í frumvarpi þessu er lagt til að stjórnarmenn, lykilstarfsmenn, eigendur virkra eignahluta eða aðilar í nánnum tengslum við framangreinda, geti fengið lán eða aðra fyrirgreiðslu sem telst áhættuskuldbinding að hámarki 1% af eiginfjárgrunni gegn traustum tryggingum. Í töflunni hér að neðan má sjá leyfilega fyrirgreiðslu til ofangreindra aðila³.

	Eiginfjárgrunnur í m.kr.	1% af eiginfjárgr. í m.kr.
Íslandsbanki	68.030	680
Arion banki	74.871	749
NBI	141.415	1.414

Ekki er tekið fram í frumvarpinu hvað teljist traustar tryggingar en það verður að liggja ljóst fyrir til þess að hægt sé að meta hvort ofangreindar upphæðir teljist eðlileg fyrirgreiðsla. Sú hætta er fyrir hendi að í einhverjum mæli sé langtímahagsmunum bankans fórnað fyrir hagsmuni ofangreindra aðila eins og fram hefur komið í kjölfar fjármálaáfallsins. Sjá nánar í athugasemd við 17. gr. frumvarps.

³ Upplýsingar í töflu 1 eru sóttar í ársuppgjör bankanna árið 2008 og má finna á veraldarvefnum.

Ákvæði er tengjast eignarhlutum og hæfisskilyrði eigenda er að finna í 23.-34. gr. frumvarps þessa. Sérþekking á þessu málefni er innan Fjármálaeftirlitsins. Vegna þessa þá gerir Seðlabankinn ekki sérstaka athugasemdir við þær greinar.

Samantekið fær Seðlabankinn ekki séð að mikilvægum ábendingum Kaarlo Jännäri sé nægilega fylgt eftir í frumvarpi þessu.

Um einstaka greinar frumvarpsins

5. gr. frumvarps – 14. gr. núgildandi laga

(Hlutfé viðskiptabanka og lánaþyrirtækis og stofnfé sparisjóðs skal að lágmarki nema 5 milljónum evra).

Eigið fé nokkurra minni sparisjóða er langt undir 5 milljónum evra. Verði þessi grein að lögum óbreytt munu nefndir sparisjóðir lenda í eiginfjárvanda nema þeir nái að auka stofnfé sitt á skömmum tíma til að uppfylla þetta lágmark.

Til þess að skapa ekki áhættu á fjármálamarkaði leggur Seðlabankinn til að þeir sparisjóðir sem eru nú þegar starfandi og hafa verið starfandi á undanþágu skv. 77. gr. núgildandi laga um fjármálaþyrirtæki (en sú grein fellur brott verði frumvarp þetta að lögum) geti starfað áfram á undanþágu næstu 2 árin, eða að gildistöku ákvæðisins verði frestað um þann tíma. Það veitti sparisjóðunum tíma til að ná nefndu lágmarki með sameiningum eða með öðrum hætti.

7.gr. frumvarps - 17. gr. núgildandi laga

(Álagspróf)

Í frumvarpinu er lagt til að fjármálaþyrirtækjum beri að framkvæma reglulega álagspróf og skjalfesta niðurstöður þeirra. Í þessu sambandi vill Seðlabankinn koma því á framfæri að nauðsynlegt er að forsendur álagsprófa séu einnig skjalfestar. Mikilvægt er að álagspróf fjármálaþyrirtækja séu með þeim hætti að auðvelt sé að nýta þau við mat á heildaráhættu fjármálakerfisins. Þannig þurfa þau að vera á einhvern hátt stöðluð til að samlagning áhættuþátta milli fjármálastofnana sé möguleg. Einnig er mikilvægt að þau séu gagnsæ svo unnt sé að endurtaka þau af eftirlitsaðilum. Einungis þannig geta þau nýst sem tæki til að meta og auka stöðugleika fjármálakerfisins.

8.gr – viðbót við 17. gr. nógildandi laga, 17. gr. a.
(Uppfærð skuldbindingaskrá)

Í frumvarpinu er miðað við að senda til Fjármálaeftirlitsins lista yfir stærstu skuldara, þ.e. þá sem *skulda viðkomandi fjármálafyrirtæki 750 m.kr. eða meira*. Fjármálaeftirlitið hefur nú þegar heimild til að kalla eftir slíkum lista skv. lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þessi grein eins og hún stendur nú bætir í raun ekki neinu við það sem nú þegar er heimilt, eins og áður er getið.

Seðlabankinn leggur til að þessari grein verði sleppt en þess í stað verði settur á stofn ítarlegur skuldagrunnur að erlendri fyrirmynd.⁴ Víða í Evrópu hafa slíkir skuldagrunnar verið starfræktir í áratugi. Í fylgiskjali með umsögn þessari má sjá örstutta samantekt um skuldagrunna í nokkrum löndum. Þar má sjá að ofangreindar 750 m.kr. eru langt umfram það sem annars staðar þekkest bæði sem viðmiðunarfjárhæð og einnig sé litið til landsframleiðslu á mann. Hér að neðan má sjá örlítið brot af töflunni og ljóst er að viðmiðið 750 m.kr. sker sig úr.

Land	Lágmarksfjárhæð í ISK	VLF 2008 á mann í ISK	Lágmarksfjárhæð sem hlutfall af VLF á mann
Spánn	1.050.000	4.175.677	0,25
Austurríki	61.250.000	5.950.092	10,29
Belgía	4.375.000	5.623.101	0,78
Ísland	750.000.000	4.666.343	160,73

Í fylgiskjali með yfirliti yfir skuldagrunna má sjá að gagnagrunnar af þessu tagi eru jafnan staðsettir innan seðlabanka, óháð því hvort bankaftirlit er staðsett innan hluteigandi seðlabanka eða ekki. Telur Seðlabankinn æskilegt að fylgja þeirri hefð. Megin viðfangsefnið er þó að setja á stofn ítarlegan gagnagrunn sem Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hafa aðgang að óháð staðsetningunni. Gagnagrunnur þessi gæti einnig verið staðsettur í sér stofnun. Sjá umfjöllum um útlánagrunna í skýrslu bankans, *Fjármálastöðugleiki 2009*.

Reynslan hefur sýnt að hætta á óhóflegum lánveitingum fjármálafyrirtækja er ætíð fyrir hendi sem getur haft alvarlegar

⁴ Í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi mætti bæta við grein um ýtarlega útlánaskrá.

afleiðingar fyrir efnahagslíf og velsæld almennings.⁵ Þjóðhagslegur kostnaður af útlánabólum, eignaverðsbólum og hrúni fjármálastofnana er gríðarlegur og því er mikilvægt að leita allra leiða til að hægt sé að meta þá áhættu og grípa inn í tímanlega ef þess gerist þörf. Rík þörf er á ítarlegu eftirliti með lánveitingum og hvers konar lánafyrirgreiðslum fjármálafyrirtækja við viðskiptavinum sína. Samandregin gögn úr útlánagagnagrunni af þessu tagi gætu einnig nýst stjórnvöldum á margvíslegan hátt þ.á m. vegna ákvarðana sem tengjast mati á skuldastöðu almennings og fyrirtækja í landinu. Seðlabankinn tók sér á hendur sérstakt verkefni á sl. ári og tók saman ítarlega gagnagrunna um útlán til heimila og fyrirtækja. Þeir gagnagrunnar hafa verið nýttir til þess að meta stöðu almennings og fyrirtækja í landinu og meta áhrif ýmissa aðgerða og hefur þannig nýst framkvæmdavaldinu við ákvarðanatöku. Gagnagrunn sem þennan væri einnig hægt að nota í margvíslegar aðrar greiningar m.a. til þess að meta afleiðingar niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur hinn 12. febrúar 2010 þar sem Héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að óheimilt væri að binda skuldbindingar í íslenskum krónum við gengi erlendra gjaldmiðla. Það er því ljóst að ítarlegan gagnagrunn af þessu tagi er hægt að nýta í margvísleg verkefni með þjóðarhag að leiðarljósi.

Víða erlendis er nú lögð ríkuleg áhersla á að bæta eftirlit með útlána-áhættu. Í yfirheyrslu fyrir þingnefnd bandarísku öldungadeildarinnar þann 12. febrúar sl. ræddi Daniel K. Tarullo, stjórnarmaður í bandaríska seðlabankanum m.a. þetta viðfangsefni. Ræðuna í heild má nálgast á veraldarvefnum.⁶ Hann tók fram að í Bandaríkjunum væri nú verið að safna viðbótargögnum til þess að mæla betur lánsáhættu og tengsl gagnaðila. Þessar aðferðir og gagnasöfnun beinist ekki eingöngu að áhættu einstakra fyrirtækja heldur einnig að samþjöppun áhættu sem gæti þróast út frá sameiginlegri áhættu eða viðkvæmni fyrir sameiginlegum áföllum. Gagnaöflun þarf að ákvarðast af hlutverki/verkefnum eftirlitsaðila. Sér í lagi þá er mikilvægt að gögnin fái stöðu tímanlega og gefi heildarmynd þannig að þau séu nýtanleg. Atburðir undanfarinna ára hafa sýnt að eftirlitsaðilar höfðu ekki þann greiða aðgang að gögnum sem hefði gert þeim kleift að skilja gagnaðilaáhættu til fulls eða bera kennsl á samþjöppun áhættu.

Nauðsynlegt er einnig að benda á að verði ákvæði þetta að lögum óbreytt þá þarf að uppfylla tvö skilyrði til þess að skrá skuli lán í

⁵ Hægt er að hugsa þetta sem dæmigerð skaðleg ytri áhrif þar sem einstaka banki tekur ekki tillit til þjóðhagslegs kostnaðar eigin lánveitinga heldur metur einungis eigin kostnað og ábata. Því getur verið réttlætjanlegt að aðili sem getur horft til heildarkostnaðar allra lánveitinga, þ.e. opinber eftirlitsaðili, hafi yfir að ráða úrræði til að nálgast upplýsingar um allar lánveitingar og takmarkað þær.

⁶ <http://www.bis.org/review/r100216e.pdf?sent=100216>

útlánaskrá: brúttóskuld viðkomandi þarf að vera hærri en 750 m.kr. og brúttóskuld þarf að vera meira en 0,25% af heildarútlánnum fjármálafyrirtækisins. Byggt á uppgöri nýju bankanna árið 2008 þá fást neðangreindar fjárhæðir.

	Útlán ⁷ í m.kr.	0,25% af útlánnum í m.kr.
Íslandsbanki	513.253	1.283
Arion banki	384.711	962
NBI	714.027	1.785

Eins og sjá má á ofangreindu myndu fjármálafyrirtæki ekki notast við sömu lágmarksfjárhæð og í tilfalli NBI er lágmarks skuldbinding sem skráist í skuldaskrána 1.785 m.kr.

Þessu til viðbótar myndi skuldbindingaskráin minnka enn frekar ef tveir stórir bankar myndu sameinast þar sem lágmarks skráðra skuldbindingar hækkar og ef stór erlendur aðili stofnar útibú hérlendis þá má búast við að lágmarks viðmiðið verði jafnframt mjög hátt.

Enn fremur er ekki tryggt að heildarmynd af viðkomandi aðila fáiast því hann getur verið rétt yfir mörkum í einu fjármálafyrirtæki og undir í öðru.

Að lokum er rétt að ítreka að kerfislegt mikilvægi er ekki eingöngu bundið við einstaka aðila heldur einnig við hópa sem eru útsettir fyrir svipaða áhættu t.d. hópur viðskiptavina innan ákveðinnar atvinnugreinar.

17. gr. viðbót við 29.gr. nógildandi laga, 29. gr. a. (Lánveitingar)

Í þessari grein er annars vegar fjallað um lán með veði í hlutabréfum í fjármálafyrirtækjum og hins vegar lán til aðila er tengjast fjármálafyrirtækinu.

- a) Lán með veði í hlutabréfum í fjármálafyrirtæki.
 - i) Lán með veði í eigin bréfum eru bönnuð.

⁷ Samtala: Útlán og kröfur á hendur fjármálafyrirtækjum og útlán og kröfur á hendur viðskiptavinum.

Ekki er alveg ljóst hvort 5. mgr. komi í veg fyrir að fjármálafyrirtæki geti tekið að veði bréf útgefin af dótturfélagi þess. Til að taka af allan vafa þá leggur Seðlabankinn til eftirfarandi breytingu:

Í 17. gr. 1. mgr. 1. máls. bætist við: „eða dótturfélögum í eigu þess.

ii) Lán með veði í bréfum útgefnum af öðrum fjármálafyrirtækjum. Í 4 mgr. 17. gr. segir: „Fjármálaeftirlitið setur reglur um með hvaða hætti lán sem eru tryggð með hlutabréfum eða stofnfjárbréfum annars fjármálafyrirtækis koma til útreiknings á áhættu- og eiginfjárgrunni til að tryggja að ekki sé hættu á að lánveitingar skapi kerfislæga áhættu í fjármálakerfinu.“

Æskilegt er að reglur þessar séu settar í lög. Í 85. gr. laga nr. 161/2002 er að finna frádráttarliði í eiginfjáruútreikningum en sú grein ber heitið „Frádráttur frá eigin fé“. Mörg ákvæði í lögum nr. 161/2002 vísa til eiginfjárlutfalls (m.a. heimild til sviptingar starfsleyfis). Skilgreining á eiginfjárgrunni er þannig grundvöllur mikilvægra heimilda og ákvarðana. Þess vegna þarf að vera bundið í lög hvernig eiginfjárgrunnur er reiknaður. Auk þess eru heimildir til viðurlaga mun skýrari við brotum á lögum en reglum. Rangt reiknaður eiginfjárgrunnur er mjög alvarlegt brot. Lögin þjóna ekki tilgangi sínum með þetta ákvæði svo opið.

b) Lánveitingar til stjórnarmanna, lykilstarfsmanna, þeirra sem eiga virkan eignarhlut eða aðila í nánnum tengslum við framangreinda.

Í 2. mgr. 17. gr. frumvarps segir: „Fjármálafyrirtæki er óheimilt að veita stjórnarmanni, lykilstarfsmanni eða þeim sem á virkan eignarhlut í því, eða aðila í nánnum tengslum við framangreinda, lán eða aðra fyrirgreiðslu, sem telst áhættuskuldbinding, nema gegn traustum tryggingum. Fjárhæð áhættuskuldbindingar skv. 1. másl. skal ekki fara yfir 1% af eiginfjárgrunni en má þó nema allt að 100 m.kr.“ Í neðangreindri töflu má sjá hversu há fjárhæð 1% er af eiginfjárgrunni nefndra banka:

	Eiginfjárgrunnur í m.kr.	1% af eiginfjárgr. í m.kr.
Íslandsbanki	68.030	680
Arion banki	74.871	749
NBI	141.415	1.414

Ljóst er að um verulegar fjárhæðir er að ræða. Í athugasemdum með frumvarpi þessu er tekið fram að með viðmiðinu sé höfð í huga eðlileg fyrirgreiðsla t.d. í tengslum við húsnæðis kaup. Einnig kemur fram í athugasemdum að með ákvæði þessu sé leitast við að tryggja það að menn seilist ekki til áhrifa í fjármálafyrirtækjum í þeim höfuðtilgangi að eiga aðgengi umfram aðra að lánsfé. Seðlabankinn telur að ofangreindar fjárhæðir séu of háar til þess að fullnægja því markmiði sem nefndar eru í athugasemdum með frumvarpi þessu.

Seðlabankinn telur að hagsmunir banka annars vegar og hagsmunir ofangreindra starfsmanna hins vegar fari ekki endilega alltaf saman. Til þess að taka af allan vafa þá væri æskilegt að lækka hámarks fyrirgreiðslu.

Hugtakið lykilstarfsmaður hefur ekki verið skilgreint en æskilegt væri að það væri vel skilgreint til þess að taka af allan vafa til hverra ákvæði þetta nær til.

Með sama hætti þá hefur hugtakið traustar tryggingar ekki verið skilgreint. Ákjósanlegast væri að ákvarða æskileg viðmið eftir að skilgreiningar og frekari könnun á áhrifum þessa liggja fyrir.

Nefna má að í dönskum lögum eru lánveitingar til aðila sem með beinum eða óbeinum hætti hafa afgerandi áhrif á viðkomandi fjármálafyrirtæki óheimilar nema með samþykki fjármálaeftirlitsins.⁸

Seðlabankinn bendir á að stjórnarmenn, lykilstarfsmenn og eigendur koma að starfseminni með ólíkum hætti. Stjórnarmaður sem kosinn er í stjórn á aðalfundi tengist fjármálafyrirtækinu með öðrum hætti en lykilstarfsmaður. Eðlilegt væri að reglur um lánveitingar til ofangreindra aðila væru ólíkar. Setja má þrengri skorður um lánveitingar til lykilstarfsmanna t.d. 0,25% af eiginfjárgrunni en til stjórnarmanna og aðila þeim tengdum. Jafnframt þarf að tryggja að lykilstarfsmaður geti ekki stofnað einkahlutafélög og að hvert einkahlutafélaganna fái hámarks fyrirgreiðslu. Þannig gæti verið æskilegt að setja einnig hámark á samtölu m.t.t. tengsla.

18. gr. frumvarps - 30. gr. laganna (Takmarkanir á stórum áhættum)

Seðlabankinn telur til verulegra bóta að skv. í frumvarpinu hvílir sönnunarbyrðin hjá fjármálafyrirtæki telji það aðila ótengda.

⁸ „Lov om finansiel virksomhed § 182, 2. mgr.“

Í grein þessari er Fjármálaeftirlitinu gefin heimild til þess að lækka 25% og 800% háörkin. Seðlabankinn telur æskilegra að snúa þessu við og setja háörkin neðar en heimila eftirlitinu að hækka örkin í 25% og 800%. Með því móti mætti betur ná fram settu markmiði. Kaarlo Jännäri bendir á í skýrslu sinni frá því í mars sl. að 25% og 800% örkin voru upprunalega ætluð litlum fyrirtækjum sem starfa á afmörkuðu svæði til þess að styðja við atvinnulífið á staðnum. Hugmyndin hafi ekki verið sú að þetta ætti við stóra kerfislæga banka. Þannig væri æskilegt að lækka þessi örkin. Seðlabankinn hefur tvær tillögur fram að færa í þessu sambandi: Tillögu 1, að lækka örkin og Tillögu 2, að gera samþjöppunaráhættu síður fýsilega með öðrum hætti:

1. Lækka örkin í 20% og 600% af eiginfjárgrunni og að Fjármálaeftirlitið fái heimild til þess að hækka þessi örkin upp í 25% og 800% og verði það gert með neðangreindum hætti:

	Hámarks áhætta vegna hóps tengdra viðskipta manna sem hlutfall af eiginfjárgrunni.	Hámark fyrir samtölu stórra áhættuskuldbindinga sem hlutfall af eiginfjárgrunni.
Stærri fjármálafyrirtæki	20%	600%
Smærri fjármálafyrirtæki	25%	800%

Hafa skal í huga að aðilar geta í sérhverjum banka fengið fyrirgreiðslu upp að hámarkinu. Með því að lækka þessi örkin í stærstu fjármálastofnunum má draga úr kerfislegri áhættu. Í töflunni hér að neðan má sjá hver 25% og 20% örkin eru í Íslandsbanka, Arion banka og NBI.

	Hámarks fyrirgreiðsla til hóps tengdra aðila		Hámarks samtala til aðila sem skulda yfir 10% af eiginfjárgrunni	
	25% af eiginfjárgr. m.kr.	20% af eiginfjárgr. m.kr.	800% af eiginfjárgr. m.kr.	600% af eiginfjárgr. m.kr.
Íslandsbanki	17.008	13.606	544.240	408.180
Arion banki	18.718	14.974	598.968	449.226
NBI	35.354	28.283	1.131.320	848.490
Samtals	71.079	56.863	2.274.528	1.705.896

Aðili sem fær hámarks fyrirgreiðslu í öllum bönkunum þremur getur þannig fengið fyrirgreiðslu upp á 71 ma.kr. séu mörkin 25% af eiginfjárgrunni en þessi samtala verður 56 ma.kr. séu mörkin sett niður í 20%. Með því að lækka þessi mörk eru sett meiri takmörk á mögulega skuldsetningu stórra fyrirtækja á Íslandi. Afleiðingar fjármálaáfallsins sýna að óhófleg skuldsetning stórra fyrirtækja getur haft alvarlegar afleiðingar.

2. Samþjöppunaráhætta er gerð síður ákjósanleg með því að krefjast hærri eiginfjárbindingar. Seðlabankinn leggur til eftirfarandi viðmið:

Samtala áhættuskuldbindinga til 20 stærstu viðskiptavina sé innan við 80% af bókfærðu eigin fé (ekki eiginfjárgrunni). Fari samtala þessi upp fyrir 80% þá vegur það sem er umfram 150% inn í áhættugrunn í stað 100%.

Ofangreint viðmið tryggir að ef meðaltalið af fyrirgreiðslu til 20 stærstu viðskiptavinanna er innan við 4% þá er engin viðbótar eiginfjárbinding. Fari meðaltalið upp fyrir 4% þá þarf bankinn að binda meira eigin fé, enda samþjöppunaráhætta þá orðin talsverð.

Seðlabankinn telur tillögu 1 ákjósanlegri þar sem hún er gagnsærri og einfaldari í framkvæmd.

39. gr. viðbót við 57. gr. núgildandi laga (Starfslokasamningar)

Í 39. gr. í frumvarpi þessu er lagt til að sett verði í lög nr. 161/2002 nýtt ákvæði 57.gr. b Starfslokasamningur. Í 1. másl. segir: „Fjármála-fyrirtæki er óheimilt að gera starfslokasamning við framkvæmdarstjóra eða annan lykilstarfsmann nema hagnaður hafi verið af rekstri fyrirtækisins samfellt síðustu þrjú ár starfstíma hans.“

Tilgangur þessa ákvæðis er ljós. Seðlabankinn bendir hins vegar á að viss hvati getur áfram verið á að fegra bókhaldslega stöðu fjármálafyrirtækis. Í þessu felst sú hætta að viðkomandi teji gjaldfærslur á mögulegum afskriftum (niðurfærslum) til þess að hafa áhrif á bókhaldslegan hagnað. Af sömu ástæðu gæti verið hætta á að stór lán verði framlengd ef líkur benda til þess að ekki verði greitt á gjalddaga, þannig bókast áfram áfallnir vextir, lánið fer ekki í vanskil og því ekki í innra ferli innan bankans þar sem mögulegar niðurfærslur eru skoðaðar. Fleira mætti tíunda til. Hugsanlega mætti setja inn

ákvæði þess eðlis að starfslokasamningar verði ekki greiddir út fyrr en ári síðar, þegar eitt ársuppgjör eftir brotthvarf starfsmanns hefur átt sér stað og fari félagið í þrot þá njóti ofangreind krafa rétt hæðar skv. 113. gr. laga nr. 21/1991 um gjaldþrotaskipti o.fl.⁹

48. gr. frumvarps

(Ákvæði til bráðabirgða í lögum)

Seðlabankinn leggur til að 48. gr. b. verði svo hljóðandi:
Ákvæði til bráðabirgða VI fellur úr gildi 31. desember 2010.

Ætla má að slíkt hafi verið ætlunin með því að lesa saman 48. gr. b og 49. gr. en til þess að koma í veg fyrir allan vafa er ráðlegt að orða það beint í 48. gr. að bráðabirgðaákvæðið falli úr gildi 31. desember 2010. Jafnframt ætti 49. gr. að falla brott.

Í bráðabirgðaákvæði VI er að finna heimild Fjármálaeftirlitsins til þess að grípa til sérstakra ráðstafana til þess að takmarka tjón eða hættu á tjóni á fjármálamarkaði. Seðlabanki Íslands styður þá tillögu að bráðabirgðaákvæðið verði framlengt til 31. júlí 2010. Mjög mikilvægt er að nýta tímann fram að því til þess að setja fram vel ígrundað frumvarp til laga um heimildir opinberra aðila til víðtækra inngripa á fjármálamarkaði. Seðlabanki Íslands fjallaði um mikilvægi þessa í *Fjármálastöðugleiki 2009*¹⁰ en mikil umræða og skrif hafa átt sér stað á erlendum vettvangi um heimildir til inngripa. Bæði hvað varðar vægari inngrip er hætta steðjar að (e. Early Intervention by Supervisors) og víðtækari inngrip við fjármálaáfall. Mætti einkum og sér í lagi benda á tvær góðar skýrslur: Skýrslu unnin innan í ESB *An EU framework for Cross-border Crisis Management in the Banking Sector*¹¹ og skýrslu útgefna af Seðlabanka Noregs, unnin af David G. Mayes *Banking crisis resolution policy – different country experiences*.¹² Í skýrslu Mayers má finna gott yfirlit yfir mögulegar endurbætur. Þar segir m.a.:

1. Koma skal á fót kerfi fyrir tímanlegar aðgerðir og inngrip sem m.a. fela í sér skýr viðmið um hvenær eigi að efla eftirlit á öllum hliðum áhættu.
2. Setja ákveðin og gagnsæ viðmið um hvenær eigi að grípa inn í starfsemi banka áður en eigið fé er uppurið.

⁹ Rétt hæð á eftir launakröfum, innstæðum o.fl. þ.e. eins og almennar kröfur sem ekki njóti sérstaks forgangs.

¹⁰ <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7350>

¹¹ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/crisis-management/091020_working_document_en.pdf

¹² http://www.norges-bank.no/upload/77285/staff_memo_09_10.pdf

3. Setja skýrt markmið fyrir yfirvöld sem hafa heimildir til inngripa, eins og kostnaðarlágmörkun, viðhalda fjármála-stöðugleika, vernda innstæðueigendur o.fl. Markmiðið með inngrípum þarf að vera vel skilgreint og skýrt.
4. Krefjast þess að allir bankar hafi til taks áætlun um hvernig eigi að loka bankanum, sem gerir yfirvöldum kleift að leysa upp bankann á skilvirkan hátt og á skömmum tíma.
5. Skýra ábyrgð þeirra sem koma að aðgerðum og inngrípum í neyðarástandi, þar má nefna seðlabanka, eftirlitsaðila, ríkisstjórn og tryggingarsjóð innstæðueigenda.
6. Koma á fót kerfi sem gerir kleift að stofna brúarbanka þegar meðalstórir og stórir bankar eru í vanda.

Í báðum ofangreindum skýrslum (og fleiri erlendum skýrslum) hefur mikið verið litið til hins breska (e. Special Resolution Regime) en Bretar innleiddu þau lög í febrúar 2009, í „Banking Act 2009“.¹³


Niðurstaða

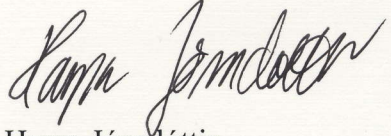
Í frumvarpi þessu er tekið á mörgum þeim þáttum sem taldir eru hafa stuðlað að falli bankakerfisins á síðasta ári. Margt er til bóta og margar góðar breytingar lagðar til. Það sjónarmið er skiljanlegt að farið sé varlega í breytingar m.a. þar sem vænta má frekari breytinga í löggjöf um fjármálafyrirtæki í ríkjum sem við viljum taka mið af. Engu að síður er Seðlabankinn eindregið þeirrar skoðunar í ljósi þeirrar reynslu sem þegar liggur fyrir í kjölfar fjármálaáfallsins að stíga þurfi fastar til jarðar og sýna m.a. öflugri viðbrögð við gagnlegum ábendingum Kaarlo Jännäri.

Fylgiskjöl: Samantekt um starfrækslu útlánaskrár í nokkrum Evrópulöndum, *Fjármálastöðugleiki 2009*.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson
seðlabankastjóri


Harpa Jónsdóttir
forstöðumaður

¹³ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090001_en.pdf