

STEFNUMARKANDI ÁHERSLUR
við eftirlit á fjármálamarkaði
2022-2024



Útgefandi:

Sedlabanki Íslands, Kalkofnsvegi 1, 101 Reykjavík, 569 9600, sedlabanki@sedlabanki.is, www.sedlabanki.is

Júní 2022 ISSN 2772-1698, vefrit.

Öllum er frjálst að nota efni úr *Stefnumarkandi áherslur við eftirlit á fjármálamarkaði 2022-2024* en þess er óskað að getið sé heimildar.

Efnisyfirlit

I	Umbrot á fjármálamarkaði	6
II	Stefnumarkandi áherslur 2022-2024	10
	Net- og upplýsingatækniöryggi	11
	Aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka	13
	Áhersla á viðskiptavininn	15
	Sjálfbær fjármál	17
III	Undirstöður fjármálaeftirlits og áherslur í einstökum geirum	19
	Traustur grunnur	20
	Bankar	22
	Lífeyrissjóðir	24
	Vátryggingamarkaður	26
	Verðbréfamarkaður	28

Formáli seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur tekið saman stefnumarkandi áherslur sínar við eftirlit á fjármálamarkaði til næstu þriggja ára, 2022-2024.

Í þessu riti er fyrst lýst þeim umbrotum sem nú einkenna fjármálamarkaðinn og þeim áskorunum sem þeim fylgir fyrir fjármálamarkaðinn og fjármálaeftirlitið. Í öðrum hluta eru lagðar fram fjórar stefnumarkandi áherslur til 2024. Þær eru *net- og upplýsingatækniöryggi, aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, áhersla á viðskiptavininn og sjálfbær fjármál*. Stefnumarkandi áherslunum er ætlað að vera leiðarljós í umbótastarfi og forgangsroðun fjármálaeftirlitsins á næstu árum. Í því felst að aukin áhersla verður lögð á þessa málaflokka á næstu árum, m.a. til að bregðast við aukinni áhættu en einnig til að aðlaga eftirlitsframkvæmdina að breyttu regluverki og þróun fjármálamarkaðarins. Í þriðja og síðasta hluta er undirstöðum eftirlits með fjármálamarkaðnum lýst og dregnar fram lykiláherslur í eftirliti innan einstakra geira fjármálakerfisins á næstu árum.

Þegar þetta er skrifað hefur heimsfaraldur Covid-19 geislað í tvö og hálf ár. Farsóttin og sóttvarnaraðgerðir til að milda áhrif hennar á líf og heilsu fólks ollu verulegu efnahagslegu áfalli á árinu 2020 og mikilli óvissu. Ánægjulegt er að sjá að þær umfangsmiklu breytingar sem innleiddar hafa verið á undanförunum árum í lagaumgjörð og eftirlitsframkvæmd til að styrkja fjármálakerfið stóðust prófið í þessu áfalli. Fyrirtæki á fjármálamarkaði hafa staðið áfallið vel af sér og gott betur og gegnt sínu hlutverki við miðlun fjármagns. Stór verkefni eru þó framundan við að vinna úr eftirmálum farsóttarinnar á efnahagslífið og fjármálakerfið en tilefni er til að ætla að það muni takast vel ef rétt er á haldið. Þá hafa stríðsátök í Evrópu og refsiaðgerðir gegn Rússlandi skapað óvissu á fjármálamörkuðum og nýjar áskoranir fyrir fjármálakerfið og þjóðarbúskapinn.

Löggjöf á fjármálamarkaði hefur tekið stakkaskiptum síðasta áratuginn. Nær öll svið fjármálamarkaðarins hafa verið tekin til gagnerrar endurskoðunar með það að markmiði að styrkja viðnámsþrótt fyrirtækja og vernda hagsmuni almennings, efla faglega áhættustýringu, bæta stjórnarhætti og auka aðhald og eftirlit. Lokahnykkurinn í þessari endurskoðun er þó eftir og enn eru töluverðar breytingar fyrirjáanlegar á lagaumgjörðinni. Hin nýja löggjöf hefur að sama skapi fjölgað hlutverkum og eftirlitsverkefnum stjórnvalda á fjármálamarkaði, svo sem aukið vald til ihlutunar og beitingar viðurlaga. Því valdi fylgir mikil ábyrgð og krafa um vönduð vinnubrögð við töku stjórnvaldsákvarðana.

Fjármálaeftirlitið birti áherslur sínar fyrir árin 2016-2020 í riti sem nefnist *Verðskuldað traust*. Nafngiftinni var ætlað að minna á að fullt tilefni var til að byggja upp traust á fjármálamarkaðnum og stjórnvöldum sem annast um hann. Á þeim tíma var uppgjorið við fjármálaáfallið 2008 að mestu að baki og fjármálakerfið, sem reis upp eftir þann tíma, hafði fest sig í sessi. Nú er hins vegar tekið við umbreytingarskeiði á fjármálamarkaði. Tæknibreytingar eru helsti aflvaki þessara umbrota en einnig breytingar á hegðun neytenda, breytingar á regluverkinu og vaxandi alþjóðavæðing innlenda fjármálamarkaðarins. Seðlabanki Íslands fylgist grannt með þróuninni og telur nauðsynlegt að aðlaga eftirlitsstarfsemina að þessum breytingum. Stefnumarkandi áherslur við eftirlit á fjármálamarkaði 2022-2024 taka því mið af þessum umbrotum og þeirri áhættu sem henni kann að fylgja. Þó er mikilvægt að hafa í huga að örrí breytingu fjármálamarkaðarins fylgir ekki aðeins áhætta heldur einnig margvísleg tækifæri. Ef vel tekst til munu þær styrkja fjármálakerfið og efla getu þess til að styðja við sjálfbæra efnahagsuppbyggingu til framtíðar.



Ásgeir Jónsson
seðlabankastjóri

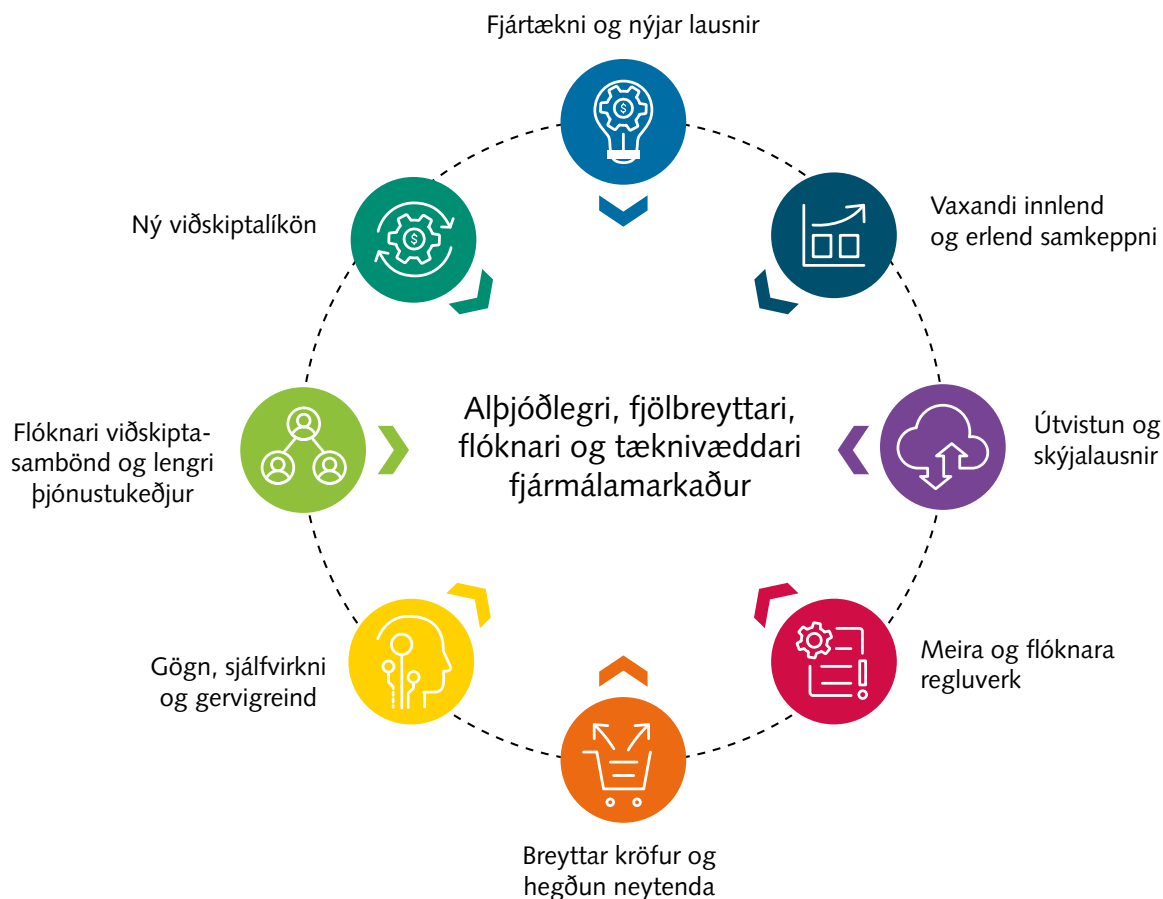


Unnur Gunnarsdóttir
varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits

I

UMBROT Á FJÁRMÁLAMARKAÐI

Í þessum kafla er fjallað um þýðingarmiklar breytingar á innlendum fjármálamarkaði sem hafa vaxandi áhrif á þróun hans og einkenni. Fjármálamarkaðurinn býr við meiri og hraðari breytingar en áður. Margir þættir valda því samtímis að fjármálamarkaðurinn verður sífellt alþjóðlegri, fjölbreyttari, flóknari og tækni-væddari. Þessi þróun kallar á breyttar áherslur við eftirlit með fjármálastarfsemi. Í kaflanum er sjónum beint að áskorunum sem þessum breytingum fylgja og fjallað um æskileg viðbrögð fjármálaeftirlitsins við þessum áskorunum.



Flóknari og fjölbreyttari fjármálamarkaður

Nýjar tegundir eftirlits- og skráningaskyldra aðila koma fram reglulega fyrir tilstilli tækninýjunga, hugvits og regluverksbreytinga. Væntingar og óskir neytenda munu ráða miklu um þróunina á fjármálamarkaði næstu árum en einnig hversu kostnaðarsamt verður fyrir nýja og smærri aðila að hlíta gildandi varúðarkröfum og reglum á fjármálamarkaði. Þá gæti frekari sókn alþjóðlegra tæknirisa inn á fjármálamarkaðinn valdið straumhvörfum á komandi árum.

Tæknibreytingar og fjártækni

Stór hluti fyrirtækja á fjármálamarkaði leggur nú höfuðáherslu á stafræna umbreytingu starfsemi sinnar til að bregðast við kröfum neytenda, auka samkeppnishæfni sína og draga úr kostnaði til lengri tíma. Á sama tíma getur innleiðing tæknilausna verið kostnaðarsöm og falið í sér rekstrarlega áskorun. Mörg innlend fyrirtæki standa framarlega í því að bjóða viðskiptavinum stafrænar lausnir og tæknilega er íslenski fjármálamarkaðurinn ágætlega í stakk búinn til að takast á við áskoranir sem fylgja áframhaldandi stafrænni byltingu markaðarins.

Tækniþróunin mun á næstu árum valda frekari röskun á eldri viðskiptalíkönunum í fjármálastarfsemi og opna nýjar leiðir í þjónustuframboði, en um leið færa til og skapa nýja áhættu í fjármálakerfinu. Tækniþróuninni fylgja þannig fjölmörg tækifæri og einnig ýmsar hættur sem bregðast þarf við, ekki síst vegna net- og upplýsingatækniöryggis.

Alþjóðavæðing innlenda fjármálamarkaðarins

Erlendir aðilar sækja í auknum mæli um að veita þjónustu hér á landi auk þess sem erlendir aðilar koma í vaxandi mæli að stjórnun innlendra fyrirtækja á fjármálamarkaði sem og að eignarhaldi þeirra. Á grundvelli gagnkvæmrar viðurkenningar hafa aðilar, sem eru undir eftirliti innan EES, heimildir til að veita þjónustu hér á landi, hvort sem um er að ræða þjónustu án starfsstöðva eða í formi starfsstöðva, s.s. í gegnum umboðsmenn, dreifingar aðila eða útibú. Erlendir aðilar sem stunda starfsemi og veita þjónustu með þessum hætti hér á landi gera það innan marka starfsheimilda sem felast í starfsleyfi þeirra í heimaríkinu. Stjórnvöld í heimaríki bera ábyrgð á eftirliti með starfsemi þessara félaga, t.a.m. fjárhagskröfum en

fjármálaeftirlitið gegnir eftirlitshlutverki, þ.m.t. á málum er tengjast viðskiptaháttum og neytendavernd, traustri virkni markaða héraendis og vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Alþjóðavæðing fjármálamarkaðarins hefur einnig aukist á öðrum sviðum en dæmi um slíkt er Nasdaq verðbréfamiðstöð sem nú er rekin sem útibú frá Lettlandi eftir sameiningu við Nasdaq CSD SE. Þessi þróun kallar á aukin samskipti og samvinnu við erlend eftirlitsyfirvöld.

Vaxandi samkeppni og breytt hegðun neytenda

Búast má við harðnandi samkeppni á tilteknum sviðum fjármálamarkaðarins og að neytendur framtíðarinnar verði bæði viljugri til að skipta um þjónustuveitendur og skipta við fleiri fyrirtæki en áður samtímis. Hefðbundin og langvarandi viðskiptasambönd á fjármálamarkaði eiga þannig undir högg að sækja þótt þau séu ekki úr sögunni. Með hagnýtingu stafrænna lausna hefur markaðsstarf fyrirtækja og möguleikar til að ná í viðskiptavinum yfir landamæri í fjármálaþjónustu einnig breyst verulega. Þessu geta fylgt bæði kostir út frá samkeppnislegu sjónarmiði og hættur fyrir neytendur, sem meðal annars þurfa að læra að umgangast nýja tækni og forðast hættur.

Ný viðskiptalíkön

Viðskiptalíkön banka, greiðsluþjónustuveitenda og fleiri aðila á fjármálamarkaði eru í endurskoðun. Ný löggjöf um greiðsluþjónustu (PSD2) mun hugsanlega ýta enn frekar á breytingar þótt ekki sé vitað hver endanleg áhrif hennar á tekjur og viðskiptalíkön banka verða. Þá mun fjártækni einnig setja mark sitt á þróun viðskiptalíkana á váttryggingamarkaði á næstu árum og hafa áhrif á verðbréfamarkaði.

Tækninýjungar munu áfram lækka kostnað nýrra aðila við að hasla sér völl á ýmsum sviðum fjármálaþjónustu. Á hinn bóginn hindra regluverk og varúðarkröfur oft sókn smærri aðila. Ákveðnar tækni- og regluverksbreytingar gera hins vegar kleift að brjóta upp eldri viðskiptalíkön, bjóða takmarkaða þjónustu á afmörkuðum sviðum og auka þannig samkeppni innan einstakra hlekkja þjónustukeðjunnar. Þannig leitast smærri aðilar nú oft við að þróa viðskiptalíkön þar sem þjónustuframboð er takmarkað og áhætta þeirra lágmörkuð en aðrir aðilar í keðjunni halda áfram að bera hana.

Þá gætir einnig tilhneigingar til aukinnar samþjöppunar á innlendum fjármálamarkaði í viðleitni til að ná fram hagræðingu í rekstri, svo sem með myndun

fjármálasamsteypa í kjölfar sameininga fjármálafyrirtækja og váttryggingafélaga.

Sjálfbær fjármál og UFS-þættir

Á næstu árum má búast við því að aðgerðir í loftslagsmálum verði fyrirferðamikil umbreytingarafl á fjármálamarkaði, bæði vegna eigin stefnumörkunar fyrirtækja og fjárfesta en einnig vegna nýrra og vaxandi krafna almennings og stjórnvalda í málaflokknum. Þær kröfur munu m.a. miða að því að beina fjármagni til sjálfbærrar efnahagsstarfsemi en einnig því að tekist sé á við áhættu tengda loftslagshamförum og öðrum UFS-þáttum í fjármálakerfinu með viðeigandi hætti. Er hér vísað til áhættuþátta sem snúa að umhverfismálum, félagslegum áhrifum og stjórnarháttum í rekstri eftirlitsskyldra aðila og hjá mótaðilum þeirra í viðskiptum. Þannig má búast við mikilli gerjun á þessu sviði og lagabreytingum sem munu gera ríkari kröfur til eftirlitsskyldra aðila sem stuðla eiga að sjálfbærri þróun samhliða því að auka upplýsingaskyldu og gagnsæi til að fyrirbyggja grænþvott.

Áskoranir í kjölfar COVID-19

Til viðbótar við þessi umbrot hefur heimsfaraldur Covid-19 haft margvíslegar breytingar og áskoranir í för með sér á fjármálamarkaði. Huga þarf að eignagæðum við endurskipulagningu útlánasafna. Þá hefur eftirspurn eftir húsnæði stóruaukist sem áfram þarf að fylgjast grannt með. Nú þegar hið opinbera hefur dregið úr stuðningsaðgerðum sínum við heimili og fyrirtæki þarf að endurmeta áhrif faraldursins á fjármálakerfið. Áherslur við eftirlit með fjármálastarfsemi á næstu árum munu óhjákvæmilega draga dóm af þessum áskorunum.

Lyklar að réttum viðbrögðum fjármála- eftirlitsins

Alþjóðlegri, fjölbreyttari, flóknari og tæknivæddari fjármálamarkaður kallar á áherslubreytingar, þróun verklags og þekkingaröflun hjá fjármálaeftirlitinu.

Tæknihlutleysi

Fjármálaeftirlitið þarf að aðlaga sig að þeim kröfum sem frampróun tækninnar gerir til starfseminnar hverju sinni. Regluverk og starfsemi eftirlitsstofnana má ekki standa í vegi fyrir nýsköpun og samkeppni á fjármálamarkaði ef starfsemi og þjónustuframboð eftirlitsskyldra aðila er í samræmi við lög, varúðarkröfur og eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti. Fjármálaeftirlitið þarf þannig að gæta að tæknihlutleysi sínu og hindra ekki eðlilega frampróun fjármálamarkaðarins.

Þekking og alþjóðlegt samstarf

Starfsfólk fjármálaeftirlitsins þarf að hafa svigrúm og tækifæri til að bæta við þekkingu sína, m.a. á tæknilausnum í fjármálaþjónustu og þeirri áhættu sem þeim fylgja. Efla þarf tengsl við aðila á markaðnum sem leiða þróunina sem og erlenda eftirlitsaðila sem glíma við sams konar áskoranir. Þá kallar alþjóðlegri fjármálamarkaður á aukið samstarf við erlenda eftirlitsaðila, en fjármálaeftirlitið býr nú þegar að sterkum tengslum og nýtur góðs af þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi.

Sýnilegt og aðgengilegt fjármálaeftirlit

Fjármálaeftirlitinu er mikilvægt að vera sýnilegt og aðgengilegt þeim sem bjóða eða hyggjast bjóða fjármálaþjónustu og taka virkan þátt í opinberri umræðu um þróun fjármálamarkaðarins. Þannig má m.a. hindra að nýir aðilar hefji starfsemi án tilskilinna leyfa og hafa jákvæð áhrif á þróun markaðarins. Þá er nauðsynlegt að stuðla áfram að gagnsæi markaðarins og miðla greinargóðum upplýsingum til aðila á markaði og til neytenda, t.d. um hvort tilteknir þjónustuveitendur séu í eftirlitsskyldri starfsemi eða ekki. Fjármálaeftirlitið þarf jafnframt að vera aðgengilegt neytendum sem vilja koma ábendingum til þess, t.d. vegna viðskiptahátta eftirlitsskyldra aðila.

II

STEFNUMARKANDI ÁHERSLUR 2022-2024

Í þessum kafla er sagt frá fjórum stefnumarkandi áherslum við eftirlit með fjármálastarfsemi næstu þrjú árin. Áherslurnar ná til fjármálamarkaðarins alls og lýsa forgangsatrúðum í umbótastarfi og þróun í starfsemi fjármálaeftirlitsins til 2024. Í því felst að aukin áhersla verður lögð á þessa málaflokka á næstu árum, m.a. til að bregðast við vaxandi áhættu en einnig til að aðlaga eftirlitsframkvæmdina að þróun fjármálamarkaðarins og breyttu regluverki.

Net- og upplýsingatækniöryggi

Net- og upplýsingatækniáhætta er hratt vaxandi áhættuþáttur á fjármálamarkaði. Það traust sem lagt er á notkun tæknilausna við rekstur fyrirtækja á fjármálamarkaði hefur aukist og hraði innleiðingar nýrra lausna sömuleiðis. Af þeim sökum þarf að huga sérstaklega að net- og upplýsingatækniáhættu og aðgerðum til að milda hana. Þá hefur hættan sem stafar af netárásum vaxið mikið að undanfögnu. Treysta þarf varnir gegn netárásum og styrkja getu fyrirtækja á fjármálamarkaði til að bregðast við alvarlegum atvikum.

- Stjórnir eftirlitsskyldra aðila ábyrgist netvarnir þeirra og beiti sér fyrir því að grunnvarnir net- og upplýsingakerfa séu til staðar.
- Eftirlitsskyldir aðilar vakti vel þá áhættu sem tengist hvers kyns útvistun, einkum útvistun upplýsingatækniþjónustu. Sérstaklega skal huga að áhættu tengdri notkun á skýjaþjónustu.
- Tryggt verði að netvarnir mikilvægra eftirlitsskyldra aðila verði prófaðar reglulega með veikleikaskönnunum og netárásæfingum sem byggðar eru á alþjóðlega viðurkenndri aðferðafræði.
- Tryggja skal endurheimt starfsemi eftir netárásir með lágmörkun skaða og truflana á þjónustu.
- Komið verði á fót skilvirku kerfi fyrir eftirlitsskylda aðila til að tilkynna til fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum annarra eftirlitsstofnana alvarleg atvik í rekstri upplýsingatækniakerfa, s.s. netárásir og aðra netógn, svo unnt sé að læra af þeim og lágmarka smitáhrif.
- Komið verði á fót formlegu samstarfi eftirlitsskyldra aðila, einkum fjármálafyrirtækja, til að auka varnargetu og efla möguleika á að koma tímanlega auga á netárásir. Þetta verður gert í gegnum upplýsingaskipti um netárásir og vöktun.

Vaxandi áhætta

Kannanir meðal fyrirtækja og opinberra aðila um allan heim benda til þess að vaxandi hætta stafi af netárásum, gagnastuldi, gagnasvikum og öðrum netógnum sem oftast en ekki snúa að virkni og stöðugleika samfélagslega mikilvægra innviða, þ.m.t. á sviði fjármálaþjónustu. Þá benda kannanir einnig til þess að tíðni hvers kyns netglæpa hafi vaxið gríðarlega á árunum 2020 og 2021 samhliða aukinni fjarvinnu, röskun á hefðbundnum vinnuferlum og hraðri innleiðingu stafrænna lausna vegna heimsfaraldurs Covid-19. Af þessum sökum leggja stjórnvöld um allan heim nú vaxandi áherslu á að styrkja varnir sínar og viðnámsþrótt gegn hvers kyns netógnum.

Á næstu árum þarf að beina sjónum sérstaklega að öryggi net- og upplýsingakerfa á fjármálamarkaði vegna þessara ógna en einnig vegna hugsanlegra eðlisbreytinga og þróunar á fjármálamarkaðnum, t.d. á sviði greiðsluþjónustu, sem fært getur til áhættu og opnað á nýjar leiðir til netárása.

Hlutverk fjármálaeftirlitsins

Reglur um öryggi net- og upplýsingakerfa byggja á tveimur þáttum. Annars vegar á kröfum um öryggi og varnir eftirlitsskyldra aðila og hins vegar á tilkynningaskyldu þegar breistir verða á öryggi kerfanna, m.a. til að lágmarka smithættu, en einnig svo að læra megi af þeim.

Fjármálaeftirlitinu ber að hafa eftirlit með því að eftirlitsskyldir aðilar fylgist með áhættu sem leiðir af rekstri upplýsingakerfa og lágmarki hana eftir því sem kostur er. Lykilatriði er að umfang aðgerða til að tryggja öryggi upplýsingakerfa sé í samræmi við umfang rekstrar eftirlitsskylds aðila og þá áhættu sem honum fylgir.

Netárásir

Netárásir eru vaxandi ógn við fyrirtæki á fjármálamarkaði. Fjárhagslegur ávinningur er helsta ástæða netárása en greiðsluupplýsingar er þar algengasta skotmarkið í gegnum vefveiðar og tölvupóstssvik. Kannanir sýna að stór hluti fyrirtækja hefur orðið fyrir vefveiðum og að þeim hafi fjölgað mikið á árinu 2020. Á síðastliðnum árum hafa einnig verið gerðar stórar og þaulskipulagðar netárásir (t.d. DDoS álagsárásir) á íslensk fyrirtæki, fjármálafyrirtæki þar á meðal.

Eftir því sem stafræn þjónusta á vegum eftirlitsskyldra aðila vex, sem og fjarvinna, verða fyrirtækin og viðskiptavinir þeirra berskjaldaðri fyrir netárásum. Hið sama má segja um sívaxandi stafræn tengsl milli fyrirtækja á fjármálamarkaði og tengsl þeirra við mikilvæga fjármálainnviði, einkum miðlæg greiðslu- og uppgjörskerfi. Ef ekki tekst að verjast

alvarlegri netárás á einum stað í fjármálakerfinu getur slík árás leitt til alvarlegra hnökra víða í kerfinu vegna þessara tenginga, þar á meðal í starfsemi miðlægra fjármálainnviða, með tilheyrandi áhrifum á fjármálastöðugleika. Af því leiðir að fumulaus viðbrögð einstakra fyrirtækja við netárás gegna lykilhlutverki í því að draga úr smitáhrifum til annarra fjármálafyrirtækja og miðlægra fjármálainnviða. Smitáhrifa getur gætt vegna samtengingar upplýsingatæknikerfa margra fjármálafyrirtækja eða milli fjármálafyrirtækja og þjónustuaðila á upplýsingatæknisviði. Þeirra getur einnig gætt vegna þess að viðskiptavinir eða almenningur missir traust á getu einstakra fjármálafyrirtækja eða hóps fjármálafyrirtækja til að takast á við aðsteðjandi vanda. Af þeim sökum er nauðsynlegt að hafa virkt eftirlit með því að viðnámsþróttur einstakra fyrirtækja sé fullnægjandi á hverjum tíma.

Útvistun og skýjaþjónusta

Útvistun tæknilegrar þjónustu hjá eftirlitsskyldum aðilum hefur aukist umtalsvert á allra síðustu árum. Á þetta við jafnt á bankamarkaði, váttryggingamarkaði og hjá lífeyrissjóðum. Þetta getur skapað, fært til eða falið áhættu hjá einstökum aðilum og valdið samþjöppunaráhættu og kerfisáhættu útvisti margir eftirlitsskyldir aðilar starfsemi til sömu þjónustuaðila.

Þá hefur orðið mikil aukning á útvistun í ský hjá eftirlitsskyldum aðilum. Útvistun í ský kallar á aukna tæknipækkingu hjá hinum eftirlitsskylda aðila, dulkóða þarf gögnin til að vernda þau og gæta þarf að afritunarmálum, auk þess sem strangar kröfur gilda um öryggisafrit sem varðveita ber á öðrum stað. Í þessu samhengi þarf einnig að huga sérstaklega að keðjuútvistun en fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að slíkar útvistunarkerðjur verði ekki of langar.

Keðjuútvistun getur valdið því að erfiðara verður fyrir eftirlitsskylda aðila og fjármálaeftirlitið að hafa yfirsýn yfir þær lausnir sem verið er að nota, eiginleika þeirra og áhættu. Þá geta einnig skapað vandkvæði við að ná í gögn. Eftirlitsskyldir aðilar bera ábyrgð á því að þær tæknilausnir sem þeir kaupa standist kröfur og gegni því hlutverki sem þeim er ætlað. Fylgja þarf því eftir að eftirlitsskyldir aðilar vakti þá áhættu sem tengist útvistun á upplýsingatækniþjónustu.

Aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Vaxandi alþjóðavæðing fjármálamarkaðarins undanfarinn aldarfjórðung hefur gert varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka að sífellt flóknara viðfangsefni. Það hefur reynst áskorun bæði fyrir fyrirtæki á fjármálamarkaði og eftirlitsaðila að halda í við þá þróun. Á næstu árum verður áfram lögð rík áhersla á að tilkynningarskyldir aðilar styrki varnir sínar gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með öflugum áhættumiðuðum aðgerðum. Brugðist verður við alvarlegum eða kerfisbundnum misbresti í vörnum tilkynningarskyldra aðila með viðeigandi aðgerðum, þ.m.t. beitingu viðurlaga.

- Stjórnir tilkynningarskyldra aðila ábyrgist varnir þeirra gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Auka þarf þekkingu stjórnarmanna og æðstu stjórnenda tilkynningarskyldra aðila á málaflokknum.
- Áhersla verður áfram lögð á dýpri skoðanir hjá tilkynningarskyldum aðilum með hliðsjón af áhættumati.
- Áhersla verður lögð á að meta áhættu vegna tæknilausna sem tilkynningarskyldir aðilar nýta sér til að veita þjónustu sína og sinna eigin eftirliti.
- Fjármálaeftirlitið taki virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi vegna málaflokksins bæði á vegum FATF og eftirlitsstofnana ESB á fjármálamarkaði. Samstarf við önnur innlend stjórnvöld vegna málaflokksins verði sömuleiðis eftl og styrkt.
- Unnið verði að aukinni hagnýtingu eigin tæknilausna til að sinna eftirliti með tilkynningarskyldum aðilum, rafræn gagnaskil tilkynningarskyldra aðila innleidd og unnið að sjálfvirknilausnum vegna áhættumats.
- Fjármálaeftirlitið leggi sitt af mörkum með markvissri fræðslu um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á fjármálamarkaði.

Eftirlit hefur verið styrkt

Á síðustu misserum hefur eftirlit með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka fengið aukið vægi hjá fjármálaeftirlitinu. Fleiri hefðbundnar athuganir sem og dýpri vettvangsathuganir hafa verið framkvæmdar. Þá nær eftirlitið til sífellt fleiri tilkynningarskyldra aðila, bæði íslenskra og erlendra aðila sem hafa starfsemi hér á landi, hvort sem er með þjónustu yfir landamæri, í gegnum umboðsaðila, dreifingaraðila eða útibú. Framboð fræðsluefnis til tilkynningarskyldra aðila hefur verið aukið auk þess sem löggjöfin hefur verið uppfærð. Samstarf innan stjórnarsýslunnar hefur einnig aukist til muna, m.a. milli eftirlitsaðila og skrifstofu fjármálagreiningu lögreglu.

Áhættumiðað eftirlit

Fjármálaeftirlitið mun halda áfram að byggja á áhættumiðaðri nálgun í eftirliti sínu með aðgerðum tilkynningarskyldra aðila gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Það felur í sér að haft verður tíðara eftirlit og gerðar dýpri skoðanir þar sem áhættan er mest. Áfram verður leitað leiða til að sjálfvirknivæða þá þætti eftirlitsins sem hægt er.

Samþætting við varúðareftirlit

Skortur á aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka getur haft afgerandi áhrif á aðra áhættuþætti í starfsemi tilkynningarskyldra aðila, t.d. fjárhagsstöðu og lífvænleika viðskiptalíkans, og þannig haft áhrif á fjármálastöðugleika. Af þeim sökum hyggst fjármálaeftirlitið leggja áherslu á aukna samþættingu varúðareftirlits og eftirlits með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Stjórnarhættir og virkt innra eftirlit

Brýnt er að stjórnir og æðstu stjórnendur tilkynningarskyldra aðila efli þekkingu sína á málaflokknum til að tryggja að viðeigandi eftirlit með vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sé til staðar. Umfjöllun um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka ættu að koma með reglulegum hætti á borð stjórnna tilkynningarskyldra aðila. Auk þess er brýnt að tryggt sé að ábyrgðarmaður aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hjá tilkynningarskyldum aðilum fái stuðning stjórnna og stjórnenda svo að hann geti sinnt starfi sínu sem skyldi.

Alþjóðlegt samstarf

Miklar breytingar á löggjöf málaflokksins á EES kalla á öflugt samstarf og virka þátttöku í alþjóðastarfi, auk þess sem draga þarf lærdóm af málum sem upp hafa komið í öðrum ríkjum á undanförunum árum og úrlausn þeirra. Virk þátttaka í alþjóðlegu samstarfi er forsenda þess að Ísland fylgi þeim ríkjum sem eru í fararbroddi í eftirliti með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Stjórnvöld í aðildarríkjum EES hafa uppi áform um að þetta varnir sínar og efla eftirlit með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Aðgerðaráætlun framkvæmdastjórnar ESB gerir ráð fyrir að löggjöf málaflokksins verði þróuð áfram og taki talsverðum breytingum á næstu árum.

Í bígerð er að setja á stofn miðlæga eftirlitsstofnun á vegum ESB sem fær það hlutverk að samræma eftirlit með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og tryggja samstarf milli eftirlitsstofnana í aðildarríkjum EES, auk þess að tryggja upplýsingaflæði milli eftirlitsaðila í aðildarríkjum og eftirlitsstofnana ESB. Þá er líklegt að slík miðlæg eftirlitsstofnun muni koma beint að eftirliti í einhverjum mæli með tilkynningarskyldum aðilum innan EES. Slík grundvallarbreyting myndi að öllum líkindum hafa einhver áhrif á það hvernig eftirliti á Íslandi yrði háttað.

Fræðsla

Fjármálaeftirlitið hyggst halda áfram að upplýsa og leiðbeina tilkynningarskyldum aðilum meðal annars með útgáfu fræðsluefnis. Áhersla verður lögð á að miðla upplýsingum um bestu framkvæmd á fjármálamarkaði til tilkynningarskyldra aðila en fræðsluefnið verður m.a. byggt á þeim lærdómi sem hlýst af athugunum fjármálaeftirlitsins. Auk þessa mun fjármálaeftirlitið leggja sitt af mörkum til að vekja almenna athygli á málaflokknum og stuðla þannig að aukinni vitund og þekkingu á honum.

Áhersla á viðskiptavininn

Viðskiptaháttaeftirlit er nauðsynlegur þáttur í því að byggja upp traust á fjármála-
markaði og hefur það að markmiði að gæta hagsmuna neytenda með almennum
athugunum og aðgerðum, stuðla að gagnsæi og efla trúverðugleika markaðarins í
heild. Nýlegar lagabreytingar og þróun fjármálamarkaðarins kalla á áherslubreytingar
í viðskiptaháttaeftirliti og að aukin áhersla sé lögð á neytendavernd á fjármálamarkaði.

3

- Áhersla verður lögð á öflugt eftirlit með sölu og markaðssetningu á fjármálamarkaði gagnvart neytendum.
- Eftirlit verður eftt með vöruþróun og dreifingu afurða á fjármálamarkaði til neytenda (e. POG).
- Rík áhersla er lögð á fjárfestavernd og að aðilar á fjármálamarkaði fylgi þeim leikreglum sem til staðar eru til verndar neytendum og almennum fjárfestum.
- Áhersla verður lögð á að upplýsingar eftirlitsskyldra aðila um kostnað og gjöld séu settar fram á skýran og skiljanlegan hátt gagnvart neytendum.

Áherslur fjármálaeftirlitsins

Vafasamar eða blekkjandi söluvenjur

Söluvenjur þar sem viðskiptavinur er blekkur eða gefnar villandi upplýsingar um vöru, t.d. um áhættu, ávöxtun eða váttryggingavernd er vaxandi vandamál á íslenskum fjármálamarkaði. Vafasamar eða blekkjandi söluvenjur af þessu tagi (e. mis-selling) geta einnig falið í sér að lykilupplýsingum sé haldið frá viðskiptavini eða honum seld vara sem ekki er í samræmi við þær þarfir sem hann hefur lýst. Fjármálaeftirlitið leggur mikla áherslu á að greina viðskiptahætti af þessu tagi og grípa til aðgerða gagnvart eftirlitsskyldum aðilum sem uppvísir verða að slíkum söluvenjum. Áhersla er lögð á að greina og meta þá aðila og þær vörur sem telja má sérstaklega skaðlegar fyrir neytendur.

Aukin fjárfestavernd

Á undanförunum árum hafa nýjar fjármálaafurðir komið inn á íslenska markaðinn sem beint er að neytendum. Þar má t.d. nefna váttryggingatengdar fjárfestingarafurðir sem innihalda bæði váttryggingarhluta og fjárfestingarhluta. Nýleg Evrópulöggjöf felur í sér að neytendur skuli fá sambærilega vernd hvort sem fjárfest er í vörum á verðbréfamarkaði, váttryggingamarkaði, bankamarkaði eða samsettum vörum. Þar má nefna kröfur

um framsetningu kostnaðar og annarra upplýsinga, vöruþróunarferli (t.d. að markhópur vöru sé skilgreindur) og kröfur um öflun upplýsinga frá viðskiptavinum vegna ráðgjafar eða sölu. Fjármálaeftirlitið leggur ríka áherslu á að fyrirtæki á fjármálamarkaði fylgi þessum leikreglum þannig að hagsmunir neytenda séu í fyrirrúmi.

Markaðssetning og markaðsefni

Eftirlit með markaðssetningu á fjármálamarkaði gagnvart neytendum verður eftl á næstu árum. Tækniþróun hefur þegar gert almennum fjárfestum mjög auðvelt að nálgast og fjárfesta í afar áhættusömum vörum og fjármálagerningum, svo sem mismunasamningum, tvíundar valréttum, sýndarfé og tengdum afurðum. Á sama tíma reynist það eftirlitsaðilum æ erfiðara að hafa yfirsýn yfir það sem almennum fjárfestum býðst á netinu og það markaðsefni sem notast er við, en samfélagsmiðlar og vefauglýsingakerfi hafa opnað á möguleika til mjög sér- tækrar og markvissrar markaðssetningar sem torveldar yfirsýn og eftirlit. Fjármálaeftirlitið reiðir sig því að miklu leyti á ábendingar frá almenningi og öðrum aðilum á fjármálamarkaði um vafasama markaðssetningu og markaðsefni.

Sjálfbær fjármál

Loftslagsvá og aðgerðir til að bregðast við henni eru nú þegar uppspretta áhættu í fjármálakerfinu um allan heim. Bæði er nauðsynlegt að meta og bregðast við beinni áhættu sem einstökum aðilum og fjármálakerfinu í heild kann að stafa af loftslagsbreytingum og áhættu vegna umbreytingar hagkerfisins á næstu áratugum þegar dregið verður úr útblæstri gróðurhúsalofttegunda. Þá mun krafa um að fjármála- markaðir leggi sitt af mörkum til uppbyggingar sjálfbærs efnahagskerfis til framtíðar vaxa. Regluverk fjármálamarkaðarins og kröfur eftirlitsstofnana á fjármálamarkaði munu taka breytingum með hliðsjón af þessu á næstu árum.

- Áhersla verður lögð á að meta hvernig loftslagsbreytingar og tengd áhætta (þ.m.t. umbreytingaráhætta) hefur áhrif á fjármálakerfið og með hvaða hætti sú áhætta geti hugsanlega raungerst meðal eftirlitsskyldra aðila og hjá fjármálakerfinu í heild.
- Stjórnir eftirlitsskyldra aðila ábyrgjast að tekið sé tilliti til loftslagsáhættu við áhættumat og fjárfestingaákvörðanir.
- Fylgst verður með því að sviðsmyndir álagsprófa eftirlitsskyldra aðila taki mið að loftslagsáhættu og tengdri áhættu.
- Fylgst verður með því að eftirlitsskyldir aðilar gefi upp réttar upplýsinga m.a. í markaðsefni sínu og við sölu afurða í tengslum við sjálfbærni með það fyrir augum að koma í veg fyrir grænþvott.

Áhætta

Loftslagsáhættu, eins og hún snýr að fjármálakerfinu, er jafnan skipt í tvo flokka. Annars vegar beina áhættu vegna hugsanlegs tjóns á hver kyns verðmætum og hins vegar umbreytingaráhættu sem stafar af þeim breytingum og þeirri aðlögun sem gera þarf í öllu efnahagskerfinu, bæði raunhagkerfinu og á fjármálamarkaði, til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og koma í veg fyrir skaðleg áhrif loftslagsbreytinga. Eftirlitsskyldir aðilar þurfa að meta þessa áhættu og það mat þarf m.a. að endurspeglast í eigin álagsprófum þeirra.

Sjálfbær fjármál í brennidepli

Sjónarhorn eftirlitsaðila á EES beinist hins vegar ekki aðeins að loftslagsáhættu og umbreytingaráhættu sem henni tengist. Með sjálfbærum fjármálum er vísað til allra þeirra aðgerða sem fela í sér ráðstöfun fjármagns til sjálfbærrar efnahagsuppbyggingar sem dregur jafnframt úr álagi á umhverfið og tekur mið af samfélagslegum áhrifum starfseminnar.

Regluverk fjármálamarkaðarins og kröfur eftirlitsaðila munu þróast með vaxandi áherslu á sjálfbærni og UFS-þætti á næstu árum. Er þá vísað til áhættuþátta sem snúa að umhverfismálum, félagslegum áhrifum og stjórnarháttum í rekstri eftirlitsskyldra aðila og hjá mótadílum þeirra í viðskiptum. Dæmi um nýlegar lagakröfur í þessa veru er í lögum um ársreikninga þar sem gerð er sú krafa til lífeyrissjóða, lánastofnana og váttryggingafélaga að fjalla um umhverfis-, samfélags- og starfsmannamál í ársskýrslu sinni. Fyrirtækin skulu birta yfirlit yfir árangur af stefnu fyrirtækjanna í þeim málum og lýsingu á

megináhættu sem tengjast þeim ásamt því hvernig félagið tekst á við þá áhættu.

Framundan er vinna á vettvangi ESB og eftirlitsstofnana þess á fjármálamarkaði við að móta áfram tæki, staðla og aðferðir til að meta og stýra áhættu vegna UFS-þátta. Á næstu árum má því búast við talsverðri gerjun á þessu sviði og lagabreytingum sem munu gera ríkari kröfur til eftirlitsskyldra aðila sem stuðla eiga að sjálfbærri þróun samhliða því að auka upplýsingaskyldu og gagnsæi til að fyrirbyggja grænþvott. Þegar hafa verið stigin mikilvæg skref í að skilgreina leikreglur sjálfbærra fjármála m.a. með flokkunarkerfi ESB á sviði sjálfbærra fjármála sem skilgreinir sjálfbæra starfsemi og torveldar þannig grænþvott og stuðlar að samræmdu verklagi við mat á umhverfisáhrifum og sjálfbærni.

Aðgerðir á næstu árum

Með tilkomu nýs regluverks munu eftirlitsstofnanir móta stefnu og verklag um hvernig eftirliti verður háttað í samræmi við vaxandi kröfur um umhverfis- og samfélagslega þætti sem og bætta stjórnarhætti við fjárfestingaákvæðanir og áhættumat eftirlitsskyldra aðila. Fylgst verður með alþjóðlegri þróun á þessu sviði og verklag sniðið að ólíkum tegundum eftirlitsskyldra aðila. Í þeirri vinnu verður m.a. lögð áhersla á að mat á UFS-þáttum verði samtvinnað fjárfestingastefnu, áhættustýringu og upplýsingagjöf til allra haghafa. Þátttaka stjórnar eftirlitsskyldra aðila og ábyrgð er mikilvæg til að tryggja að nægjanleg yfirsýn og skilgreindur áhættuvilji sé til staðar er varðar áhættu er tengist UFS-þáttum.

III

UNDIRSTÖÐUR FJÁRMÁLAEFTIRLITS og áherslur í einstökum geirum

Traust og öruggt fjármálakerfi þarf að byggja á sterkum grunni áreiðanlegs regluverks og virku eftirliti. Í þessum kafla er undirstöðum eftirlits með fjármálamarkaðnum lýst og dregnar fram lykiláherslur í eftirliti í einstökum geirum fjármálakerfisins á næstu árum.

Traustur grunnur

Fjármálaeftirlitið mun áfram byggja á því eftirlitslíkani og aðferðafræði áhættumiðaðs eftirlits sem þróuð hafa verið á undanförunum áratug samhliða hraðri framþróun regluverksins. Nálgun við eftirlit er framsýn og í samræmi við bestu alþjóðlegu framkvæmd hverju sinni. Framsýnt eftirlit felur í sér að ekki er einungis horft til núverandi áhættu heldur áhættu sem mögulega verður staðið frammi fyrir í framtíðinni. Á þessum grunni er byggt til framtíðar. Athygli fjármálaeftirlits beinist að því að þau umbrot sem nú eiga sér stað á fjármálamarkaði ógni ekki fjármálastöðugleika og stofni ekki í hættu þeim árangri sem náðst hefur við að byggja upp traust fjármálakerfi sem staðið getur af sér áföll.

Varúðareftirlit

Fjármálamarkaðurinn þarf að njóta trausts til að gegna þjóðhagslegu hlutverki sínu. Það traust byggir m.a. á öflugu varúðareftirliti sem fylgir því eftir að fyrirtæki á fjármálamarkaði lúti lögum og reglum og taki ekki of mikla áhættu. Meginþungi varúðareftirlitsins snýr því að fjárhagslegum kröfum sem tryggir gjaldfærni fyrirtækja á fjármálamarkaði og getu þeirra til að takast á við áföll.

Nútíma varúðareftirlit á fjármálamarkaði byggir hins vegar ekki aðeins á kröfum til eftirlitsskyldra aðila um eigið fé og laust fé heldur einnig á kröfum um að þeir leggi heildstætt mat á áhættu í starfsemi sinni og búi yfir skipulagi, ferlum og innra eftirliti til að tryggja öruggan og heilbrigðan rekstur. Áhersla er lögð á vandaða stefnumótun af hálfu eftirlitsskyldra aðila, góða stjórnarhætti og að vinnubrögð þeirra standist faglegar kröfur.

Áherslan á heildstæða áhættustjórnun eftirlitsskyldra aðila, góða stjórnarhætti, heilbrigða menningu og virkt innra eftirlit er samofin þeirri grundvallarskyldu fjármálaeftirlitsins að fylgja varúðarkröfum eftir á fjármálamarkaði og stuðla þannig að traustu, öruggu og virku fjármálakerfi.

Viðskiptaháttaeftirlit

Aðilar á fjármálamarkaði bera þá ríku skyldu og ábyrgð á herðum sér að hafa hagsmuni viðskiptavina og heilindi markaðarins alls í huga þegar þeir selja þjónustu

sína. Sú ábyrgð er lögfest með ákvæðum um að eftirlitsskyldum aðilum beri að ástunda heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, enda teljast þeir langflestir einingar tengdar almannahagsmunum. Fjármálaeftirlitið sker ekki úr ágreiningsefnum eftirlitsskyldra aðila og viðskiptavina þeirra. Fjármálaeftirlitinu er hins vegar falið almennt eftirlit með eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum eftirlitsskyldra aðila sem stuðlar að betri framkvæmd á fjármálamarkaði og ver neytendur gegn slæmum viðskiptaháttum. Viðskiptaháttaeftirlit verður ekki alltaf skýrt aðgreint frá varúðareftirliti og enn síður frá eftirliti með stjórnarháttum eftirlitsskyldra aðila. Í þessu efni styður því hvert við annars bak við að koma auga á misbrestum sem stefnt geta hagsmunum viðskiptavina eða markaðarins í heild í hættu.

Upplýsingagjöf til almennings

Fjármálaeftirlitið lítur svo á að hlutverk þess við að gæta hagsmuna neytenda á fjármálamarkaði og standa vörð um heilindi og trúðverðugleika markaðarins verði m.a. sinnt með beinni upplýsingagjöf til almennings. Er þar ekki aðeins átt við gagnsæi um ákvarðanir fjármálaeftirlitsins heldur að fjármálaeftirlitið hafi frumkvæði að miðlun upplýsinga með almennum viðvörunum og öðrum upplýsingum sem það telur eiga erindi við neytendur á hverjum tíma. Fjármálaeftirlitið notar í þessum tilgangi þá miðla sem það telur henta hverju sinni.

Ábendingar frá neytendum

Fjármálaeftirlitið tekur við fyrirspurnum og ábendingum frá neytendum vegna samskipta þeirra við eftirlitsskylda aðila. Slíkar ábendingar eru mikilvægur þáttur í starfsemi

fjármálaeftirlitsins. Upplýsingar sem fást með slíkum ábendingum auðvelda fjármálaeftirlitinu að hafa yfirsýn yfir markaðinn og nýtast við eftirlit og mat á áhættu.

Varúðareftirlit

Varúðareftirlit felur í sér eftirlit með því að fyrirtæki á fjármálamarkaði lúti lögum og reglum og taki ekki of mikla áhættu í rekstri sínum þannig tryggja megi gjaldfærni þeirra, skuldbindingar þeirra við viðskiptavini og getu til að takast á við áföll. Þannig er dregið út líkum á að eftirlitsskyldir aðilar lendi í rekstrarerfiðleikum sem hafi neikvæð áhrif á fjármálakerfið, þjóðarbúið, viðskiptavini og almenning.

Varúðareftirlit snýr að því að eftirlitsskyldir aðilar leggi heildstætt mat á áhættu í starfsemi sinni, fylgi varúðar-kröfum, skilgreini áhættuvilja sinn og grípi til ráðstafana til að meðhöndla áhættu, viðhafi góða stjórnarhætti og tryggi heilbrigðan rekstur.

Viðskiptaháttaeftirlit

Undir *viðskiptahætti* falla m.a. hvers kyns samskipti þeirra sem selja vöru og þjónustu við viðskiptavini. Þessi samskipti lúta m.a. að upplýsingagjöf til viðskiptavina, ráðgjöf, gagnsæi í verðlagningu, markaðsefni og markaðssetningu og samskiptum við viðskiptavini í kjölfar kvartana. Viðskiptahættir ná þannig almennt utan um heilindi seljenda í samskiptum við neytendur, við ráðgjöf, sölu og markaðssetningu.

Eftirlit með viðskiptaháttum snýr að því að upplýsingagjöf til neytenda sé rétt og heiðarleg, ráðgjöf taki mið af hagsmunum viðskiptavina, gagnsæi sé í verðlagningu og að markaðsefni og söluvenjur séu hvorki villandi né blekkjandi.

Bankar

- Bankar og sparisjóðir búi áfram við sterka eigin- og lausafjárstöðu til að tryggja getu þeirra til að mæta óvæntum áföllum.
- Góðir stjórnarhættir, heildstæð áhættustýring og virkt innra eftirlit í bönkum og sparisjóðum.
- Grannt verði fylgst með lífvænleika og sjálfbærni viðskiptalíkana banka og sparisjóða og hvernig þeim tekst að laga sig að breyttum ytri aðstæðum.
- Bankar og sparisjóðir takist með markvissum hætti á við þær afleiðingar sem efnahagsáfallið í kjölfar heimsfaraldurs Covid-19 hefur á viðskiptavinum þeirra

Fjárhagslegur styrkur

Megináhersla í eftirliti á bankamarkaði er að tryggja áframhaldandi traustan rekstur banka og sparisjóða. Það verður best gert með því að bankar og sparisjóðir búi yfir nægilegum fjárhagslegum styrk og lausu fé til að mæta óvæntum áföllum og takast á við þær áskoranir sem þeir standa frammi fyrir.

Lífvænleiki og sjálfbærni viðskiptalíkana

Íslenskur bankamarkaður einkennist af talsverðri samþjöppun þar sem þrjú kerfislega mikilvægir viðskiptabankar bjóða alhliða þjónustu við fyrirtæki og einstaklinga. Við þá keppir fjórði viðskiptabankinn og fimm sparisjóðir. Kerfislega mikilvægu bankarnir þrjú eru fjárhagslega sterkir, hafa sterk ítök á innlendum markaði og greiðan aðgang að viðskiptavinum. Þeir standa einnig frammarlega við að þróa og bjóða neytendum stafrænar lausnir. Hins vegar er mögulegt að á næstu árum verði sótt talsvert að bönkunum og að einhverjar tekjulindir muni þá hugsanlega taka að þorna með vaxandi samkeppni og breytingum á markaðnum. Kemur þar margt til, ekki aðeins vaxandi samkeppni á bankamarkaði og breytt hegðun neytenda heldur einnig endanleg áhrif innleiðingar PSD2-tilskipunarinnar, sbr. lög um greiðsluþjónustu nr. 114/2021. Ekki er ólíklegt að bankarnir bregðist við þessum áskorunum með ólíkum hætti. Einsleitni bankamarkaðarinnar mun þá hugsanlega dvína

og sérstaða einstakra banka aukast. Eftirlit með þeim mun þurfa að taka mið af því og þróast með viðeigandi hætti. Sjálfbærni viðskiptalíkana bankanna mun verða í brennidepli á næstu árum þegar þeir aðlaga sig að breytingum í umhverfi sínu.

Áhætta vegna áhrifa heimsfaraldurs COVID-19

Bankarnir horfa fram á stór verkefni vegna áhrifa faraldursins á hagkerfið og ljóst er að koma mun til afskrifta og fjárhagslegrar endurskipulagningar hjá hluta lántaka. Þetta er ein stærsta áskorun bankakerfisins á næstu árum en fjárhagslegt svigrúm bankakerfisins til að takast á við hana er rúmt. Þá hefur eftirspurn eftir húsnæði aukist umtalsvert sem kallað hefur á aðgerðir Seðlabankans. Fylgjast þarf grannt með þeirri þróun áfram.

Hlutverk fjármálaeftirlitsins er að hafa eftirlit með framgangi þessara verkefna og ganga á eftir því að markvisst verði unnið að úrlausn þeirra í bankakerfinu. Reynslan sýnir að þegar ekki er tekið á útlánavandamálum með markvissum hætti getur það haft alvarlegar efnahagslegar afleiðingar og staðið í vegi fyrir nauðsynlegri fjárfestingu og uppbygginu til framtíðar. Í þessu samhengi þarf jafnframt að horfa til þess að stíga ekki of stór skref of hratt við endurskipulagningu sem valdið geta neikvæðum keðjuáhrifum í raunhagkerfinu. Hér er því um jafnvægislist að ræða. Útlánaáhætta bankanna, eignagæði, virði trygginga og endurskipulagning

Áherslur Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar

Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA) birtir allt að tvö miðlæg forgangsatíði í eftirliti á minnst þriggja ára fresti sem eftirlitsstjórnvöld í aðildarríkjum stofnunarinnar skulu taka mið af í áætlanagerð sinni og eftirlitsstarfsemi á tímabilinu.

Árið 2020 skilgreindi EBA eftirfarandi miðlæg forgangsatíði:

- **Sjálfbærni viðskiptalíkana**
- **Fullnægjandi umgjörð stjórnarháttá**

EBA gefur jafnframt út með reglubundnum hætti samræmd áherslumál stofnunarinnar (e. single programming) sem fjármálaeftirlitið horfir til.

Á árunum 2021-2023 leggur stofnunin m.a. áherslu á að:

- Beita hlutfallsreglunni með markvissari hætti
- Auka neytendavernd með því að styðja við gagnsæi, skýra og einfalda framsetningu og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum á innri markaðnum
- Þróa regluverk fjármálamarkaðarins þannig að fjármálamarkaðurinn styðji við aðgerðir í loftslagsmálum auk þess sem stofnunin hyggst þróa tæki til að auka skilning á UFS-áhættuþáttum og mildun þeirra

Þessu til viðbótar horfir fjármálaeftirlitið til árlegra verkáætlana EBA við áætlanagerð sína.

Lífeyrissjóðir

- Góðir stjórnarhættir, heildstæð áhættustýring og virkt innra eftirlit í lífeyrissjóðum. Enn fremur verður lögð rík áhersla á sjálfstæði stjórna lífeyrissjóða.
- Áfram verður fylgst með því að stjórnir lífeyrissjóða sem útvistað hafa stærstum hluta starfsemi sinnar, svo sem eigna- og áhættustýringu, veiti útvistunaraðilum sínum aðhald.
- Fylgst verður með framkvæmd og umgjörð tryggingafræðilegra athugana.
- Fjármálaeftirlitið leggi sitt af mörkum til endurskoðunar umgjarðar lífeyrissjóðakerfisins.
- Áhersla verður lögð á að miðla greinargóðum upplýsingum um stöðu og þróun lífeyrissjóðakerfisins og þannig stuðla að gagnsæi og uppbyggilegri umræðu um þróun og framtíð lífeyrissjóðakerfisins.

Umfang lífeyrissjóðanna

Eitt helsta einkenni íslenska fjármálamarkaðarins er stærð og vöxtur lífeyrissjóðanna sem eru umfangsmiklir þátt-takendur á íslenskum fjármálamarkaði.

Þrátt fyrir mikinn vöxt lífeyrissjóðanna og aukin umsvif á undanförunum áratug hefur löggjöf um starfsemi þeirra ekki verið uppfærð til samræmis við stöðu þeirra á fjármálamarkaði. Með vaxandi stærð og mikilvægi sjóðanna í íslensku atvinnulífi og á fjármálamarkaði hefur þörf fyrir stefnumótandi ákvarðanir um stöðu þeirra, starfsemi, framtíð og æskilega þróun orðið meira aðkallandi.

Fjármálaeftirlitið hefur um árabíl kallað eftir því að lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar og uppfærð til samræmis við stærð og stöðu sjóðanna og til samræmis við kröfur sem gerðar eru til annarra aðila á fjármálamarkaði, m.a. um stjórnarhætti, viðskiptahætti og neytendavernd. Þessi endurskoðun er orðin mjög brýn.

Stjórnarhættir og sjálfstæði stjórna

Enginn vafi má leika á því að stjórnarmenn lífeyrissjóðanna séu sjálfstæðir í sínum störfum og láti ekki önnur sjónarmið en hagsmuni sjóðfélaga ráða afstöðu sinni og ákvörðunum.

Mikil umsvif lífeyrissjóðanna í íslensku atvinnulífi og mikilvægi þeirra fyrir innlendan fjármálamarkað gefur tilefni til að hafa stjórnarhætti þeirra áfram í brennidepli. Hlutdeild sjóðanna við útgreiðslu lífeyris eykst með hverju árinu og vægi almannatrygginga minnkar á sama tíma. Samhliða þessu eykst pólitísk áhætta og hugsanleg afskipti hagsmunaafla af ákvörðunum stjórnarmanna og stjórnenda lífeyrissjóðanna. Aðrir þættir tengdir stjórnarháttum og stjórnkerfum lífeyrissjóðanna þurfa einnig að vera í brennidepli. Má þar m.a. nefna að áfram þarf að vinna að uppbyggingu áhættustýringar hjá lífeyrissjóðunum auk þess sem leggja þarf áherslu á heilbrigða áhættumenningu innan þeirra.

Þá mun fjármálaeftirlitið áfram leggja áherslu á að fylgjast með því að stjórnir lífeyrissjóða sem útvistað hafa stærstum hluta starfsemi sinnar, svo sem eigna- og áhættustýringu, veiti útvistunaraðilum sínum aðhald. Fjármálaeftirlitið hefur kallað eftir því að sett verði skýrari lagaákvæði um hagsmunaárekstra og útvistun á rekstri lífeyrissjóða.

Loks má gera ráð fyrir því að vaxandi áhugi á sjálfbærni og aðgerðum í lofslagsmálum komi til með að hafa áhrif á lífeyrissjóðina á næstu árum og að þeir geri auknar kröfur um sjálfbærni og mat á UFS-þáttum í fjárfestingum sínum.

Framkvæmd og umgjörð tryggingafræðilegra athugana

Árlega skulu stjórnir lífeyrissjóða láta fara fram tryggingafræðilega athugun á fjárhag lífeyrissjóðanna. Forsendur tryggingafræðilegra athugana eru ákvarðaðar út frá reynslu í stað þess að grundvallast á spá um áframhaldandi þróun. Framsýnar forsendur stuðla að sjálfbærni lífeyriskerfisins og hæfilegri áhættutöku í samræmi við hagsmuni og aldursamsetningu sjóðfélaga. Þær eru grundvöllur sanngjarnari skiptingar þegar kemur að

því að greiða ávöxtuð iðgjöld aftur til sjóðfélaga í formi lífeyris.

Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að ábyrgð og hlutverk tryggingastærðfræðinga og lífeyrissjóða séu skýr. Mikilvægt er að lífeyrissjóðir rýni forsendur og niðurstöður tryggingafræðilegra athugana og bregðist við tímanlega ef forsendur ganga ekki eftir. Tryggja þarf að réttindakerfi lífeyrissjóða án ábyrgðar launagreiðanda séu sjálfbær þannig að öruggt sé að lífeyrissjóðir geti staðið við loforð um tryggingavernd.

Vátryggingamarkaður

- Vátryggingafélög búi yfir fjárhagslegum styrk og viðnámsþrótti til að mæta óvæntum áföllum.
- Góðir stjórnarhættir, heildstæð áhættustýring og virkt innra eftirlit sé hjá vátryggingafélögum.
- Greind séu áhrif fjártækni og stafrænnar þróunar á vátryggingamarkaði.

Fjárhagslegur styrkur og viðskiptahættir

Megináherslur við eftirlit með vátryggingafélögum snúa að því að tryggja áframhaldandi traustan rekstur þeirra og að þau búi yfir fjárhagslegum styrk til að mæta óvæntum áföllum. Þýðingarmiklar breytingar hafa verið gerðar á löggjöf og eftirliti á vátryggingamarkaði á undanförunum árum. Með gildistöku nýrra heildarlaga um vátryggingastarfsemi (Solvency II) árið 2016 og breytingum á lögum um vátryggingasamninga og lögum um dreifingu vátrygginga (IDD) hefur regluverkið verið samræmt á EES, gjaldþolskröfur vátryggingafélaga gerðar áhættumiðaðar, staða neytenda bætt og styrkari stoðum rennt undir fjárhagslegan stöðugleika vátryggingamarkaðarins. Á þessum umbótum er nú byggt en huga þarf að hröðum tæknibreytingum, viðskiptaháttum og stöðu neytenda á vátryggingamarkaði á næstu árum.

Áhrif stafrænnar þróunar

Vátryggingamarkaðurinn fer ekki varhluta af þeirri stafrænu byltingu sem nú gengur yfir fjármálamarkaðinn. Til skamms tíma eru þó ekki horfur á að fjártækniþróun muni valda grundvallarbreytingum á hefðbundnum tekjustraumum starfandi fyrirtækja á vátryggingamarkaði. Hins vegar eru fjártæknilausnir og stafræn umbreyting þjónustunnar þegar farin að hafa talsverð áhrif á starfsemina, skipulag hennar og samskipti við viðskiptavini. Þá er ekki hægt að útiloka að hagnýting tæknilausna muni valda frekari breytingum og uppbroti á vátryggingamarkaði þegar fram í sækir, m.a. með innkomu nýrra aðila fremst í þjónustukeðjunni sem gætu tekið að sér samskipti við viðskiptavini og öflun nýrra viðskiptavina. Einsleitni innlenda vátryggingamarkaðarins kann þá að verða minni og nýjar tæknilausnir og viðskiptalíkön koma fram. Fylgjast þarf grannt með þessari þróun og meta áhrif hennar.

Áherslur Evrópsku váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunarinnar

Evrópska váttrygginga- og lífeyrissjóðaeftirlitsstofnunin (EIOPA) birtir allt að tvö miðlæg forgangsatíði í eftirliti á minnst þriggja ára fresti sem eftirlitsstjórnvöld í aðildarríkjum stofnunarinnar skulu taka mið af í áætlanagerð sinni og eftirlitsstarfsemi á tímabilinu.

Árið 2022 skilgreindi EIOPA eftirfarandi miðlæg forgangsatíði:

- **Sjálfbærni viðskiptalíkana**
- **Fullnægjandi samsetning afurða, m.a. gegnum eftirlit með kröfum um vörubrún og dreifingu afurða (e. POG)**

EIOPA gefur jafnframt út með reglubundnum hætti samræmd áherslumál stofnunarinnar (e. single programming) sem fjármálaeftirlitið horfir til.

Á árunum 2021-2023 er m.a. áhersla lögð á að:

- Greina áhrif, þróa regluverk og þróa samræmda eftirlitsframkvæmd vegna stafrænnar þróunar, nýsköpunar, nýrra viðskiptalíkana og netógna
- Fylgja eftir aðgerðaáætlun stofnunarinnar um sjálfbær fjármál, m.a. með því að þróa tæki og aðferðafræði til að meta UFS-áhættuþætti

Því til viðbótar horfir fjármálaeftirlitið til árlegra verkáætlana EIOPA við áætlanagerð sína.

Verðbréfamarkaður

- Stuðlað er að skilvirkum og öruggum verðbréfamarkaði með öflugum eftirliti.
- Áfram verður lögð rík áhersla á góða upplýsingagjöf útgefenda enda er hún forsenda skilvirks verðbréfamarkaðs.
- Frumkvæðisathuganir fá aukið vægi á verðbréfamarkaði.
- Sértekjum athugunum verður beint að gæðum gagnaskila aðila á verðbréfamarkaði.
- Öryggi mikilvægra fjármálainnviða verða í brennidepli - meiri og ítarlegri lagakröfur eru nú gerðar en áður til verðbréfamiðstöðva og kauphalla.
- Áfram verður unnið markvisst að aukinni sjálfvirknivæðingu í eftirliti og aukinni skilvirkni við eftirlit með gagnaskilum eftirlitsskyldra aðila.

Umfangsmiklar lagabreytingar

Gott regluverk og öflugt eftirlit er forsenda skilvirks og öruggs verðbréfamarkaðar. Miklar breytingar hafa orðið og eru fyrirsjáanlegar á verðbréfamarkaði vegna löggjafar sem ýmist hefur nýlega tekið gildi eða mun taka gildi á næstu misserum. Þessar lagabreytingar leggja auknar skyldur á aðila á markaðnum og fjölga einnig nokkuð eftirlitsverkefnum fjármálaeftirlitsins, bæði tímabundið vegna innleiðingar nýrrar löggjafar og við þróun og framkvæmd eftirlits á verðbréfamarkaði til framtíðar. Með sama hætti mun mæða nokkuð á eftirlitsskyldum aðilum á næstu árum að aðlaga sig að hinni nýju löggjöf sem m.a. leggur ríkari skyldur en áður á herðar útgefenda og þátttakenda á markaðnum um gagnaskil og upplýsingagjöf.

Markaðseftirlit

Á undanförunum árum hefur fjármálaeftirlitið lagt sérstaka áherslu á athuganir sem tengjast meðferð innherjupplýsinga og upplýsingagjöf útgefenda á verðbréfamarkaði auk þess að vakta hvers kyns misferli í viðskiptum á markaði, þ.e. innherjasvik og markaðsmisnotkun. Fjármálaeftirlitið býr nú yfir betri tækni en áður til að vakta viðskipti á markaðnum til að sinna þessu eftirliti og safnar í þeim tilgangi meira af gögnum en áður. Viðbragðseftirlit af þessu tagi verður áfram hryggjarstykkið í eftirliti með verðbréfamarkaðnum.

Frumkvæðisathuganir

Í ljósi nýlegra lagabreytinga og aukinna krafna til aðila á verðbréfamarkaði hyggst fjármálaeftirlitið fjölga frumkvæðisathugunum á verðbréfamarkaði þar sem fylgni við tiltekna þætti regluverksins verður athuguð. Meðal þess sem áhersla verður lögð á í slíkum athugunum eru gagnaskil, skipulagskröfur og starfsemi fjármálainnviða á borð við verðbréfamiðstöðvar og kauphallir.

Rekstrarfélög og sjóðir

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með rekstrarfélögum verðbréfasjóða, verðbréfasjóðum og rekstraraðilum sérhæfðra sjóða (sérhæfðir sjóðir fyrir almenna fjárfesta og aðrir sérhæfðir sjóðir). Lykiláhersla í slíku eftirliti snýr að því hvort umræddir sjóðir fjárfesti í samræmi við lagaheimildir og eigin reglur. Þá mun fjármálaeftirlitið leggja aukna áherslu á eftirlit með áhættustýringu, hagsmunarárekstrum og lausafjárstýringu sjóða sem og skyldum vörsluaðila.

Áherslur Evrópsku verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunarinnar

Evrópska verðbréfamarkaðseftirlitsstofnunin (ESMA) birtir allt að tvö miðlæg forgangsatríði í eftirliti á minnst þriggja ára fresti sem eftirlitsstjórnvöld í aðildarríkjum stofnunarinnar skulu taka mið af í áætlanagerð sinni og eftirlitsstarfsemi á tímabilinu.

Árið 2020 skilgreindi ESMA eftirfarandi miðlæg forgangsatríði:

- **Kostnaður og árangur fjárfestingarafurða á smásöllumarkaði**
- **Gæði markaðsgagna**

ESMA gefur jafnframt regluleg út samræmd áherslumál stofnunarinnar (e. strategic orientation) sem fjármálaeftirlitinu ber að taka mið af í eftirlitsstarfi sínu á verðbréfamarkaði.

Á árunum 2020-2022 er áhersla lögð á að:

- Styðja við þróun evrópskra verðbréfa- og fjármagnsmarkaða, m.a. með það að markmiði að fjölga beinum þátttakendum á markaðnum og valkostum í fjármögnun smárra og meðalstórra fyrirtækja.
- Styðja við þróun sjálfbærra fjármála og langtímahugsunar á verðbréfamarkaði
- Horfa til stafrænnar byltingar á fjármálamarkaði sem tækifæri fyrir þátttakendum á markaði og eftirlitsaðila
- Styðja opinn fjármálamarkað, notkun alþjóðlegra staðla og efla tengsl við eftirlitsstofnanir í þriðju ríkjum
- Horfa til hlutfallsreglunnar við þróun á regluverki evrópska verðbréfamarkaðarins

Því til viðbótar horfir fjármálaeftirlitið til árlegra verkáætlana ESMA við áætlanagerð sína.

