

19. nóvember 2003

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, þskj. 7 – 7. mál.

Vísað er til bréfs efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 29. október sl., þar sem óskað er eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Hér á eftir verður fyrst fjallað um 3. gr. frumvarpsins, þá 1. gr. og að lokum 2. gr. þess.

Tillaga um takmörkun á starfsheimildum viðskiptabanka og sparisjóða

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði niður heimild viðskiptabanka og sparisjóða skv. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002 til að stunda tímabundið aðra starfsemi en þá sem um getur í IV. kafla laganna í þeim tilgangi að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Eingöngu lánaþyrirtækjum verði heimilt að stunda starfsemi sem hefur þennan tilgang.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að markmið tillögunnar er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra í fjármálaþjónustu.

Það er mat Seðlabanka Íslands að almennt sé æskilegt að viðskiptabankar og sparisjóðir hafi heimild til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Þátttaka í slíkri starfsemi getur staðið í eðlilegum tengslum við hefðbundna starfsemi á sviði fjármálaþjónustu, aukið framboð á heildstæðri þjónustu og eflt samkeppnishæfni viðskiptabanka og sparisjóða. Slík endurskipulagning getur jafnframt stuðlað að skilvirkri uppbyggingu fyrirtækja og þróun atvinnulífs. Þá er í EES-rétti gert ráð fyrir því að lánastofnanir, þ.m.t. viðskiptabankar og sparisjóðir, hafi heimild til að sinna tímabundið starfsemi sem felur í sér fjárhagslega endurskipulagningu.¹

Á hinn bóginn verður að líta til þess að heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila er vandmeðfarin. Hætta er á að hagsmunir af eignarhaldi vegna endurskipulagningar rekist á hagsmuni sem varða hefðbundna fjármálaþjónustu, t.d. að því er varðar viðskiptatækifæri, viðskiptakjör og meðferð viðskiptaupplýsinga. Misbeiting heimildarinnar getur jafnvel stuðlað að óheppilegri valdasambjöppun og samkeppnishindrunum í atvinnulífi og dregið úr skilvirkni og öryggi fjármála-kerfisins.

Því verður að líta á heimild viðskiptabanka og sparisjóða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila sem undartekningu frá meginreglunni um hefðbundna starfsemi þeirra. Eðlilegt er að setja þessari undantekningu ákveðin mörk. Þótt það sé hlutverk eftirlitsyfirvalda að fylgja slíkum mörkum eftir ættu viðskiptabankar og sparisjóðir að sjá hagsmunum sínum best borgið með að virða þau að eigin frumkvæði.

Slík mörk gætu m.a. varðað tímalengd eignarhalds, markmið, eðli og nauðsyn aðgerða og framvindu þeirra, hættu á hagsmunaárekstrum og áhrif á áhættu í starfsemi fjármálafyrirtækja. Heppilegt gæti verið að fjármálafyrirtæki gerðu fyrirfram grein fyrir þessum atriðum áður en endurskipulagning hefst. Jafnframt þarf að gera kröfu um að slík starfsemi sé tilkynnt til eftirlitsyfirvalda þannig að gegnsæi og eftirlit sé tryggt. Þá þurfa eftirlitsyfirvöld að hafa fullnægjandi úrræði til að leiðbeina um framvindu starfseminnar og grípa til aðgerða ef talið verður að heimildinni sé misbeitt.

¹ Sjá 4. mgr. 51. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/12/EB frá 20. mars 2000 um stofnun og rekstur lánastofnana Stjtið. EB L 126, 26.5.2000, bls. 1.

Seðlabanki Íslands telur að ekki hafi verið sýnt fram á að slíkar aðgerðir væru ekki nægjanlegar og hæfilegar til þess að ná því markmiði að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum vegna heimildar viðskiptabanka og sparisjóða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Seðlabankinn telur því að ekki hafi komið fram að nauðsynlegt sé að afnema með öllu þessa heimild eins og lagt er til í frumvarpinu.

Tillaga um takmörkun á fjölda starfsleyfa

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við 4. gr. laga nr. 161/2002 bætist ný málsgrein þess efnis að fjármálafyrirtæki geti einungis fengið eina tegund starfsleyfis skv. 1. mgr. 4. gr.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að þessi takmörkun sé nauðsynleg til að koma í veg fyrir að sama fjármálafyrirtækið fái starfsleyfi bæði sem viðskiptabanki (eða sparisjóður) og lánafyrirtæki og haldi þar með óbreyttum starfsheimildum.

Eins og fram kemur í lið 2 hér að ofan telur Seðlabanki Íslands ekki hafa komið fram næg rök fyrir því að greina á milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpinu. Í því ljósi telur Seðlabankinn ekki ástæðu til að takmarka fjölda starfsleyfa fjármálafyrirtækja eins og lagt er til í frumvarpinu.

Tillaga um reglur um hliðarstarfsemi

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við 1. másl. 2. mgr. 21. gr. laga nr. 161/2002 verði bætt þeim skilyrðum að hliðarstarfsemi sé í þágu viðskiptaaðila viðkomandi fjármálafyrirtækis og að hún samrýmist reglum sem viðskiptaráðherra setji að fengnum tillögum Fjármálaeftirlitsins.

Þessi tillaga er ekki rökstudd með beinum hætti í greinargerð með frumvarpinu.

Seðlabanki Íslands telur að við mat á því hvort hliðarstarfsemi fjármálafyrirtækja samrýmist lögum nr. 161/2002 þurfi að styðjast við ákvæðin meginsjónarmið og kröfur varðandi slíka starfsemi þannig að tryggja megi samræmi, gegnsæi og festu í málsmeðferð.

Æskilegt er að slík sjónarmið og kröfur séu kunngerð og tilgreind með formlegum hætti af hálfu yfirvalda. Þetta mætti t.d. gera með útgáfu leiðbeinandi tilmæla² eða reglna Fjármálaeftirlitsins eða með reglum, settum af ráðherra. Í ljósi þess hversu aðstæður geta verið mismunandi kynnu reglur, settar af ráðherra, að setja slíku mati of þröngrar skorður. Það færi þó eftir efnisákvæðum reglnanna. Væntanlega væri nægjanlegt, a.m.k. til að byrja með, að Fjármálaeftirlitið gæfi út leiðbeinandi tilmæli þar sem umrædd sjónarmið og kröfur væru tilgreind.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Birgir Ísl. Gunnarsson
Formaður bankastjórnar

Eiríkur Guðnason
bankastjóri

Jón Sigurðsson
bankastjóri

² Fjármálaeftirlitið hefur kynnt umræðuskjal nr. 11/2003, um drög að leiðbeinandi tilmælum varðandi þátttöku í atvinnurekstri og starfsheimildir viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja skv. 21. og 22. gr. laga nr. 161/2002.