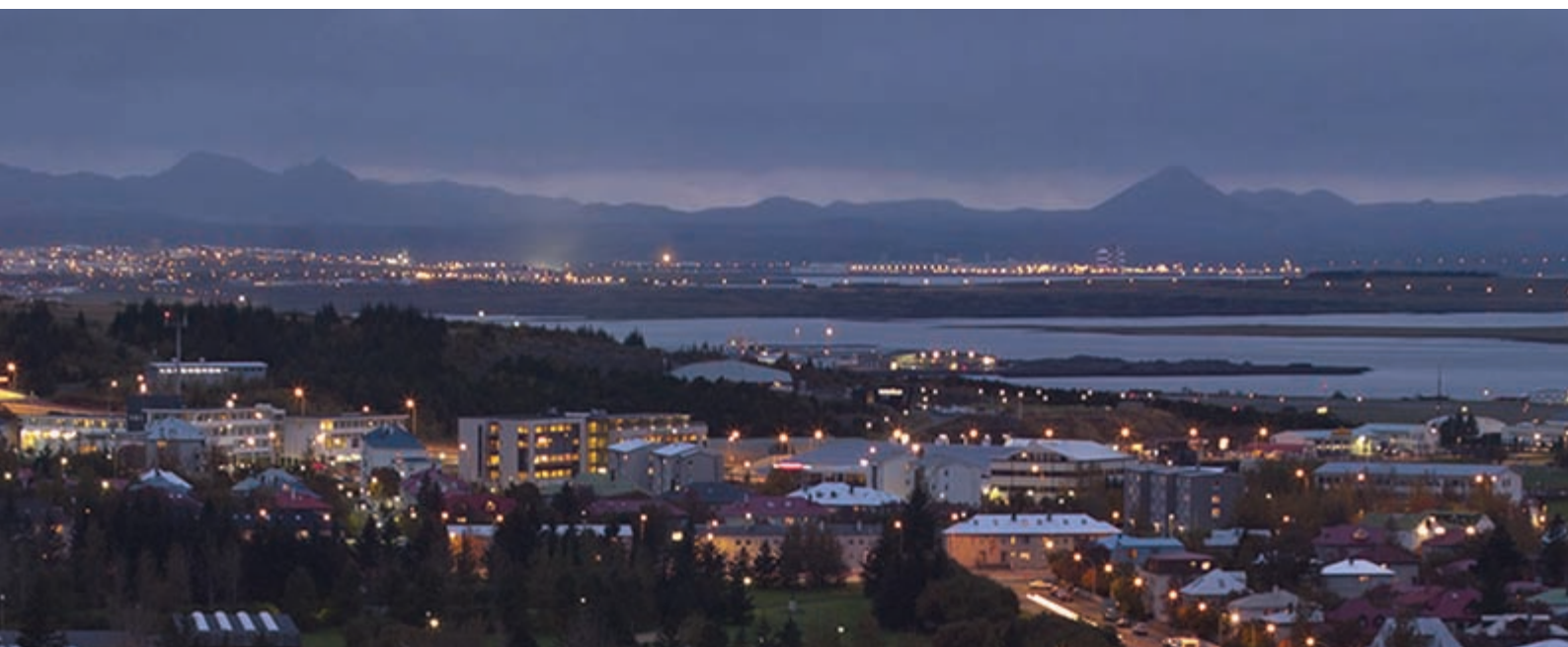


STEFNA
FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS
2010



Útgefandi:

Fjármálaeftirlitið

Suðurlandsbraut 32 · 108 Reykjavík

Sími: 520 3700 · Símbref: 520 3727

Tölvupóstur: fme@fme · Veffang: www.fme.is

Hönnun og umbrot:

Helga Gerður Magnúsdóttir · A3

Ljósmyndir:

Ragnar Th. · Arctic Images

Inngangsorð

Fjármálamarkaðir gegna lykilhlutverki í að tryggja viðgang atvinnulífs og góð lífsskjör á Íslandi. Það eru því hagsmunir alls samfélagsins að fjármálamarkaðir séu traustir, heilbrigðir og virkir.

Fjármálastofnanir hafa sérstöðu á meðal fyrirtækja. Sem milligönguaðilar í fjármögnun efnahagslífsins sækja fjármálastofnanir starfsheimildir sínar til hins opinbera og veita þær aðgang að arðsömum rekstri. Í staðinn verður að gera þær kröfur til fjármálastofnana að þær ræki samfélagslegt hlutverk sitt ekki síður vel en það hlutverk að tryggja arðsemi í eigin þágu. Stofnanirnar verða að gæta hagsmuna sparifjáreigenda og viðskiptavina en um leið eru þær drifkraftur í efnahagslífi þjóðarinnar.

Hlutverk opinbers fjármálaeftirlits er að stuðla að því að fjármálastofnanir hagi rekstri sínum í samræmi við samfélagslegt hlutverk sitt samkvæmt þeim leikreglum sem þeim eru settar í lögum. Sagan hefur kennt okkur að hefðbundið eftirlit með form-skilyrðum laga dugir ekki til að ná ofangreindum markmiðum. Mörg nágrannalönd okkar hafa komist að sömu niðurstöðu. Ljóst er að fjármálaeftirlit verður að byggja á mun dýpri greiningu á stefnu og starfsemi fjármálafyrirtækja og sannreyna verður sannleiksgildi þeirra upplýsinga sem eftirlitinu berast. Aðeins á þann hátt verður hægt að bera kennsl á og fyrirbyggja óheppilega þróun á fjármálamarkaði.

Þó helsta áskorun Fjármálaeftirlitsins til skemmri tíma litið sé að ljúka þeim verk-efnum sem tengjast hruninu og ryðja úr vegi tímabundnum hindrunum sem torvelda framkvæmd fjármálaeftirlits, er nauðsynlegt að halda áfram þeirri uppbyggingu fjármálaeftirlits framtíðarinnar sem þegar er hafin.

Nýjar áherslur Fjármálaeftirlitsins beinast að meiri festu og eftirfylgni með lög- hlýðni og heiðarleika, fyrirbyggjandi eftirliti, faglegru greiningu og auknu gagnsæi sem stuðlað getur að markaðsaðhaldi. Stefna Fjármálaeftirlitsins verður kjölfestan í starfi stofnunarinnar, en um leið lifandi tæki til eflingar og framþróunar hennar.



Lilja Ólafsdóttir,
formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins



Gunnar Þ. Andersen,
forstjóri Fjármálaeftirlitsins

Stefna Fjármálaeftirlitsins

1 Horft til framtíðar

Hrun íslenska fjármálakerfisins kallar á breytta starfshætti og nýjar áherslur í framkvæmd eftirlits með fjármálamörkuðum. Reynslan af bankahruninu sýnir að leggja þarf megináherslu á fyrirbyggjandi eftirlit. Aðeins þannig mun takast að byggja upp virkan og öruggan innlendan fjármálamarkað sem gegnir hlutverki sínu í íslensku samfélagi.

Fyrirbyggjandi eftirlit er í eðli sínu efnislegt eftirlit, til aðgreiningar frá framkvæmd sem einskorðast við það að fylgja eftir formaskilyrðum laga. Til þess að geta borið kennsl á vísbendingar um óheppilega þróun og fyrirbyggt hana þarf Fjármálaeftirlitið að skilja tilgang ráðstafana eftirlitsskyldra aðila, setja þær í heildarsamhengi og horfa til afleiðinga þeirra.

Heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita efnislegu mati voru rýmkaðar verulega með innleiðingu alþjóðlegu Basel II staðlanna í íslenska löggjöf árið 2007. Markverðar breytingar á alþjóðlegum eftirlitsviðmiðum eru í þróun þar sem vaxandi áhersla er lögð á efnislegt eftirlit og kröfur til fjármálafyrirtækja um eiginfjár- og lausafjárstöðu jafnframt auknar. Eru þessar tillögur jafnan kenndar við Basel III.

Gera þarf ríkari kröfur en áður til fjármálafyrirtækja um haldbæra stefnumótun og áhættustjórnun og almennt um vinnubrögð sem standast faglegar kröfur. Um leið þarf Fjármálaeftirlitið að gera ríkari kröfur til sjálfs sín en áður. Fyrirbyggjandi eftirlit er áhrifaríkt, en það reynir um leið á faglega getu eftirlitsaðilans og þekkingu hans á rekstri og umhverfi einstakra fjármálafyrirtækja. Það kallar á aukið samstarf um tímanlega greiningu á viðskiptastefnu og nýjungum og þeirri hagþróun sem mótar rekstrarskilyrði fjármálamarkaðarins.

Fall bankanna og áhrif þess

Fall bankanna var afar afdrifaríkt fyrir íslenskt fjármálakerfi. Bankarnir voru stærstu fyrirtæki landsins. Hlutabréf þeirra og fjárfestingarfélaga sem áttu stóran hlut í þeim námu lunganum úr íslenska hlutabréfamarkaðnum, enda þurrkaðist hann nánast út við hrunið. Hruninu fylgdi hrina gjaldþrota og atvinnuleysi margfaldaðist. Verðbólga jókst vegna gengislækkunar íslensku krónunnar og þjóðarframleiðsla dróst saman. Við fall krónunnar á árinu 2008 tvöfaldaðist í mörgum tilfellum höfuðstóll og greiðslubyrði lána í erlendri mynt með skelfilegum afleiðingum fyrir þá skuldara sem ekki höfðu erlendar tekjur. Gjaldeyrishöft voru innleidd í kjölfar hrunsins til að styðja við gengi krónunnar. Þurftu stjórnvöld því að leita aðstoðar Alþjóða gjaldeyrissjóðsins (AGS) til að endurreisa íslenskan efnahag og fá aðgang að erlendu lánsfé. Þegar litið er til baka er ljóst að fall íslensku bankanna var óumflýjanlegt, sé horft til þeirra óeðlilegu afskrifta á eignasöfnum þeirra sem síðar komu á daginn.

Nú þegar sérstökum verkefnum Fjármálaeftirlitsins tengdum neyðarástandi á fjármálamörkuðum fer fækkandi, er tímabært að horfa til framtíðar. Verkefni næstu missera er að festa í sessi hugarfarsbreytingu sem byggist á fyrirbyggjandi, efnislegri og framsýnni framkvæmd. Alþjóðlegri stefnumótun verður fylgt að teknu tilliti til séríslenskra aðstæðna.

Framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins er að fjármálamarkaðir starfi eftir gildandi leikreglum í þágu alls samfélagsins. Hyggst Fjármálaeftirlitið gera þá sýn að veruleika með því að byggja starfshætti sína á eftirfarandi þremur meginstöðum:

1. Löghlýðni og heilbrigðir viðskiptahættir

2. Sjálfstæð könnun og mat

3. Fagleg umræða og gagnsæi

Fjármálaeftirlitið hefur þegar mótað þau gildi sem einkenna munu vinnubrögð þess í framtíðinni. Þau eru áræðni, fagmennska og festa. Til að hrinda í framkvæmd nýrri stefnu Fjármálaeftirlitsins þarf áframhaldandi umbætur í starfsemi stofnunarinnar með megináherslu á öflugan starfshóp reyndra og vel þjálfaðra sérfræðinga.

2 Markmið og leiðir

Stefna Fjármálaeftirlitsins er kjölfestan í starfi stofnunarinnar. Stefnan skilgreinir þau markmið sem leitast skal við að ná. Starfsáætlanir skulu gerðar sem útfæra nánar aðgerðir til að ná markmiðunum. Stjórn Fjármálaeftirlitsins endurmetur stefnuna að jafnaði á tveggja ára fresti.

2.1 Löghlýðni og heilbrigðir viðskiptahættir

Frumskilyrði heilbrigðrar fjármálastarfsemi er að markaðsaðilar fari að lögum. Verkefni eftirlitsaðila er því að sannreyna með faglegum og viðurkenndum aðferðum að fjármálastarfsemi uppfylli þær lagalegu kröfur sem henni eru settar. Þannig er það hlutverk fjármálaeftirlits að veita fjármálastarfsemi aðhald og stuðla að því að löghlýðni og heiðarleiki verði ríkjandi viðmið innan fjármálastofnana.

1. Virk beiting valdheimilda

Forsendur fyrir öflugu fjármálaeftirliti hafa verið eflar með nýmælum í lögum. Þetta birtist annars vegar í ítarlegri fyrirmælum um rekstrarfyrirkomulag eftirlitskyldra aðila og hins vegar í auknum heimildum Fjármálaeftirlitsins til að beita íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunum. Þá er lögð áhersla á að Fjármálaeftirlitið beiti sér í meira mæli en áður við eftirlit með heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum sem byggir á mati þess. Þetta er nauðsynlegt, vegna þess að hraði og breyti-

Löghlýðni, heiðarleiki og vönduð vinnubrögð eru hornsteinar öflugs fjármálamarkaðar

leiki á fjármálamarkaði er mikill og innleiðing nýjunga ör. Þá skal Fjármálaeftirlitið halda vöku sinni fyrir því að eftirlitsskyldir aðilar verði ekki notaðir til að hylma yfir refsiverðri háttsemi, s.s. peningþvætti.

Fjármálaeftirlitið

- beiti valdheimildum sínum óhikað í málefnalegu samhengi við alvarleika brota
- beiti valdheimildum tímanlega
- byggi á efnislegu mati við eftirlit með heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum
- fylgist með nýjungum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila og meti með skipulegum og málefnalegum hætti hvort þær samrýmist lögum eða heilbrigðum viðskiptaháttum

2. Frumkvæði að þróun laga og reglna

Ör þróun fjármálaafurða og fjármálaviðskipta krefst þess að reglulega sé lagt mat á hvort þróun fjármálastarfsemi kalli á breytingar á löggjöf eða aðferðum við eftirlit. Fjármálaeftirlitið gerir, eftir því sem það telur tilefni til, tillögur til þar til bærra stjórnvalda, um nýmæli í lagasetningu eða reglugerðarsmið.

Fjármálaeftirlitið

- sé leiðandi við móttöku og þróun nýrra laga og reglna sem nauðsynlegar eru vegna breytinga og þróunar á fjármálamörkuðum eða aðferða við eftirlit
- gefi út leiðbeinandi tilmæli, dreifibréf eða tülkanir til að auka fyrir-sjáanleika um mat á því hvað teljist rétt framfylgni laga og heiðarlegir viðskiptahættir

3. Aukin greiningarvinna og sérstakar úttektir

Fjármálaeftirlitið skal vinna með skilvirkum hætti að greiningu og mati á rekstri og rekstrarumhverfi eftirlitsskyldra aðila. Tilgangurinn er að fyrirbyggja óheppilega þróun eða bregðast tímanlega við henni.

Fjármálaeftirlitið

- efli greiningarhæfni starfmannna
- endurskoði lykilverkferla stofnunarinnar með tilliti til viðurkenndra viðmiða með aukna skilvirkni starfseminnar að leiðarljósi
- fjölgi vettvangsathugunum og skoðunum á sérstökum þáttum í starfsemi fyrirtækja (þemaskoðunum)
- sannreyni gæði og áreiðanleika upplýsinga
- framkvæmi álagspróf sem gera ríkari kröfur og reyna á fleiri þætti en verið hefur

4. Skýrsluskil, upplýsingagjöf og upplýsingatækni

Áhersla verður lögð á samvinnu við fjármálafyrirtæki, samtök þeirra og Seðlabanka Íslands um umbætur á sviði upplýsingatækni, skilvirkari skýrsluskil og bætt sannleiksgildi upplýsinga. Greindar verða þarfir starfseminnar fyrir upplýsingatækni með áherslu á skilvirka nýtingu tækninnar og hagkvæmar nýjungar.

Fjármálaeftirlitið

- móti upplýsingatæknistefnu sem grundvallast á ítarlegri greiningu á þörfum starfseminnar þannig að tryggt sé að tæknin þjóni henni með skilvirkum hætti
- byggji upp vöruhús gagna og þrói aðferðir sem byggja á viðskiptagreind til að auðvelda úrvinnslu og framsetningu gagna
- láti fara fram endurskoðun á skýrsluskilakerfi og reglum um skýrsluskil og kröfur verði aðlagðar að umfangi og eðli starfsemi fyrirtækja

Sveiflujafnandi eiginfjárkröfur

Ein af veigamestu og jafnframt róttækustu hugmyndum sem fengið hafa byr undir báða vængi í kjölfar fjármálakreppunnar er hugmyndin um sveiflujafnandi eiginfjárkröfur. Hún felur í stuttu máli í sér að eiginfjárkröfum Fjármálaeftirlitsins gagnvart einstökum fjármálafyrirtækjum sé beitt til þess að draga úr offramboði lánsfjár á þenslutímum og byggja jafnframt upp eiginfjárforða til að mæta áföllum á samdráttartímum.

Verði hún að veruleika í einhverri mynd krefst þessi hugmynd enn ríkara samstarfs fjármálaeftirlita og seðlabanka en víðast hvar hefur þekkt. Breytilegar eiginfjárkröfur til fjármálakerfisins eftir aðstæðum í hagkerfinu eru hvasst vopn sem nýst getur til að stuðla að stöðugleika, en að sama skapi tvíeggjað ef ekki tekst nógu vel til um ákvarðanatöku. Þótt fyrirliggjandi tillögur um þetta efni geri ráð fyrir því að helsta leiðarljósið við ákvarðanatöku verði hlutfall skuldsetningar af landsframleiðslu, er það næsta víst að enginn einfaldur mælikvarði er til sem einn og sér tryggir tímanleg og árangursrík inngríp yfirvalda á þessu sviði. Því varðar miklu að ákvarðanir séu teknar á grundvelli greiningar á fjölmörgum þáttum sem bæði snerta stöðu einstakra fjármálafyrirtækja (verksvið Fjármálaeftirlitsins) og almennar horfur í hagþróun (verksvið Seðlabanka Íslands).

Fjármálaeftirlitið fylgist náið með alþjóðlegri umræðu á þessu sviði með það fyrir augum að stuðla að skilvirku og árangursríku samstarfi milli aðila verði hugmyndir þessar að veruleika.

5. Upplýsingamiðlun og samskipti

Við framkvæmd eftirlits skal opin stjórnarsýsla og góð upplýsingagjöf gagnvart eftirlitsskyldum aðilum höfð í fyrirrúmi. Efnislegar viðræður við eftirlitsskylda aðila verða auknar eftir því sem tilefni er til, hvort sem er munnlega eða bréflega. Miðar þetta að því að framkvæmd eftirlits verði eins gagnsæ og auðskilin og frekast er unnt.

Fjármálaeftirlitið hefur ennfremur hlutverki að gegna gagnvart viðskiptavinum eftirlitsskyldra aðila.

Fjármálaeftirlitið

- veiti eftirlitsskyldum aðilum aðstoð og leiðbeiningar sem nauðsynlegar eru til þess að þeir geti uppfyllt lagaskyldur á sviði eftirlits. Í því felst þó ekki að stofnunin veiti ráð um einstakar viðskiptaákvörðanir
- auki samskipti sín við æðstu stjórnendur fjármálafyrirtækja með það fyrir augum að efla gagnkvæman skilning aðilanna á markmiðum hvor annars
- birti á heimasíðu svör við algengum spurningum
- endurskoði málsmeðferðarreglur varðandi hlutverk sitt gagnvart viðskiptavinum eftirlitsskyldra aðila, einkum neytendum

6. Beiting viðurlaga og kærur

Fjármálaeftirlitið beitir refsikenndum viðurlögum á markvissan hátt. Stofnunin leggur áherslu á tímanlega vísan og kæru mála til löggæsluyfirvalda.

Fjármálaeftirlitið

- endurskoði málsmeðferðarreglur og skilgreini brotaflokka
- auki málsmeðferðarhraða
- leggi áherslu á einfalda málsmeðferð þegar um minniháttar brot er að ræða

**Hnitmiðuð
stefnumótun
fjármalastofnana,
hæfir stjórnendur og
yfirstjórn, skilvirk
áhættustýring
og traust innra
eftirlit eru skilyrði
heilbrigðra
fjármálamarkaða**

2.2 Sjálfstæð könnun og mat

1. Takmörkun áhættu

Sjálfir bera eftirlitsskyldir aðilar óskoraða ábyrgð á því að fylgjast með eigin áhættu-
stigi. Þeim ber að horfa fram á veginn, móta skýra viðskiptastefnu sem takmarkast
við skynsamlega áhættustýringu og gera Fjármálaeftirlitinu grein fyrir horfum og
hættumerkjum.

Sjálfstæð og gagnrýnin greining Fjármálaeftirlitsins sem byggir á þessari upp-
lýsingagjöf leggur grundvöll að hlutlægum skoðanaskiptum eftirlitsins og eftirlits-
skyldra aðila varðandi faglegan og fjárhagslegan styrk starfseminnar.

Fjármálaeftirlitið

- krefji á grundvelli annarrar stoðar Basel II reglnanna eftirlitsskylda aðila um viðskiptaáætlun og ítarlega greinargerð varðandi aðferðir til að takmarka áhættu (ICAAP, Internal Capital Adequacy Assessment Process)
- taki í kröfum sínum mið af stærð, áhættustigi og kerfislegu vægi þess aðila sem í hlut á

- kanni sjálfstætt í kjölfarið gæði innra mats starfseminnar og meti hvort þörf sé á frekari ráðstöfunum til að tryggja ásættanlegt áhættustig
- geri samsvarandi kröfur varðandi váttryggingafélög á grunni Solvency II viðmiða

2. Faglegir og ábyrgir stjórnarmenn og stjórnendur eftirlitsskyldra aðila

Eftirlitsskyldum aðilum ber lögum samkvæmt að haga rekstri sínum með almannahagsmuni að leiðarljósi. Þetta er ein þeirra kvaða sem þeir takast á hendur þegar þeim er veitt starfsleyfi. Stjórn, innri endurskoðun, áhættustýring og innra eftirlit einstakra aðila mynda mikilvægustu varnarlínur fjármálakerfisins. Könnun og mat á fagmennsku og áreiðanleika stjórnenda og stjórnarmanna eftirlitsskyldra aðila eru því meðal höfuðþátta fjármálaeftirlits.

Fjármálaeftirlitið

- skeri úr um hæfi og hæfni stjórnarmanna eftirlitsskyldra aðila að fengnu áliti sérstakrar ráðgjafarnefndar. Nefndin metur reynslu, þekkingu, óhæði og viðhorf viðkomandi til starfs og ábyrgðar
- vinni að endurskoðun fyrirkomulags hæfismats stjórnenda og stjórnarmanna á grundvelli fenginnar reynslu
- kanni árangur af framkvæmd leiðbeinandi tilmæla um hæfni lykilstjórnenda og endurskoði þau ef tilefni er til

3. Heildarsýn

Heildarsýn á framvindu á fjármálamarkaði skapar Fjármálaeftirlitinu aðstöðu til að setja þær upplýsingar sem eftirlitsskyldir aðilar veita í viðtækara samhengi til að meta hvort reksturinn kalli á frekara aðhald en mælt er fyrir um í lágmarkskröfum laga.

Fjármálaeftirlitið

- nýti greiningarvinnu Seðlabanka Íslands og annarra sérfræðiaðila á sviði hagþróunar og fjármálastöðugleika, í nánú samráði við þá, við mat á starfsháttum einstakra aðila

2.3 Fagleg umræða og gagnsæi

Í krafti þekkingar sinnar á fjármálamörkuðum og starfsemi eftirlitsskyldra aðila miðlar Fjármálaeftirlitið, eftir því sem við á, upplýsingum um áhættuþróun og umsvif fjármálamarkaðarins.

Fjölbreytt umræða, opinská gagnrýni og fagleg greining á grundvelli frjálsrar upplýsingamiðlunar skapa forsendur fyrir skilvirku aðhaldi með fjármálastarfsemi

Fjármálakreppan á Íslandi og erlendis

Niðurstöður greiningar Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis á aðdraganda bankahrunsins sýna að fjármálamarkaðurinn á Íslandi stækkaði of hratt og varð of flókinn til þess að hefðbundnar aðferðir við bankaeftirlit dygðu til. Tildrög þess má rekja m.a. til freistnivanda eigenda og stjórnenda, siðferðisbrests ásamt vanmati á mikilvægi áhættustýringar og innra eftirlits. Hagstjórnarákvarðanir stjórnvalda ýttu einnig undir öran vöxt og útrás íslenskra banka án þess að tryggt væri að ríkið hefði bolmagn til styðja við fjármálakerfi af slíkri stærðargráðu. Í Skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og úttekt Kaarlo Jännäri er athygli vakin á allmörgum atriðum sem brýnt er að bæta og varða undirstöður og framkvæmd eftirlits með fjármálakerfinu, innbyrðis samvinnu eftirlitsaðila og samvinnu eftirlitsaðila og stjórnvalda. Framangreindir veikleikar íslenska fjármálakerfisins voru meðal orsaka þess að það hafði ekki burði til þess að standast ágjöf þegar hrikti í stoðum alþjóðlega fjármálakerfisins haustið 2008.

Hnattvæðing, breytt regluverk á fjármálamörkuðum og tæknibylting settu svip sinn á fjármálamarkaði frá síðasta aldarfjórðungi. Frá því laust fyrir síðustu aldamót byggðist smám saman upp mikið ójafnvægi á vettvangi alþjóðahagkerfisins. Eftirspurn frá löndum með jákvæðan viðskiptajöfnuð og hátt sparnaðarstig varð til þess að raunávöxtun áhættulitillar fjárfestingar lækkaði meira en dæmi voru til um áður. Þetta hvatti fjárfesta til að leita ávöxtunar í áhættumeiri fjármálaafurðum og gaf þróun nýjunga á borð við verðbréfaðar afurðir og skuldatryggingarafleiður byr undir báða vængi. Í því fólust ný vaxtartækifæri fyrir aðila fjármálamarkaðar sem leiddu jafnframt til vaxandi skuldsetningar og sívaxandi flækjustígs fjármálaafurða. Þeir starfshættir sem viðskiptabönkum eru eiginlegir – þ.e. að fjármagna langtímafjárfestingu með skammtímaskuldbindingum – urðu sífellt algengari meðal annarra aðila á fjármálamarkaði, s.s. fjárfestingarbanka og ýmiss konar sjóða. Með fylgdi sú eðlislæga áhætta viðskiptabanka, þ.e. hættan á áhlaupi á lausar skuldbindingar. Á sviði áhættustýringar reiddu fjármálamenn sig æ meira á faguð stærðfræðilíkön sem þó gerðu ekki hinni raunverulegu áhættu nægilega góð skil.

Fjármálakerfið varð með öðrum orðum sífellt viðkvæmara fyrir brestum í trausti almennings og fjárfesta og þar með næmara fyrir áhrifum hagsveiflunnar. Á árinu 2006 jókst útlánatap á bandarískum undirmáslánum nokkuð og væntingar um áframhaldandi hækkun fasteignaverðs byrjuðu að dvína. Frá miðju ári 2007 og fram á mitt ár 2008 fjölgaði vísbendingum um yfirvofandi samdrátt hröðum skrefum þar til traust þvarr nær algerlega við fall fjárfestingarbankans Lehman Brothers 15. september 2008. Bankar beggja vegna Atlantshafsins lentu í miklum hremmingum vegna lausafjávanda og gífurlegra afskrifta eigna. Margir þeirra féllu, en öðrum var bjargað með endurfjármögnun af hálfu ríkisins eða með þjóðnýtingu.

Starfsemi eftirlitsskyldra aðila er margbrotin og greining áhættu þeirra og sam-
burður innbyrðis er flókið viðfangsefni sem kallar á sérþekkingu og getur gefið til-
efni til ólíkra sjónarmiða. Gagnrýnin, opin og fagleg umræða um fjármálastarfsemi
þar sem margir aðilar nálgast álitafni frá ólíkum sjónarhornum stuðlar að upp-
byggilegri samkeppni milli fjármálastofnana um traust viðskiptavina og fjárfesta.

Nýjungar og bætt tækni á fjármálamarkaði geta verið til bóta en geta einnig verið vand-
meðfarnar ef ekki ríkir nægur skilningur á eiginleikum þeirra. Fjármálaeftirlitið
hvetur til fræðslu og opinskárrar umræðu um þróun fjármálamarkaða og fjármála-
gæringa og umbætur í endurskoðun og framsetningu fjárhagsupplýsinga.

Góð almenn fagþekking, greitt flæði upplýsinga og virk fagleg umræða stuðla að því
að ábati markaðsaðila haldist í hendur við heilbrigða stefnumótun og ábyrga fram-
kvæmd. Stuðningur Fjármálaeftirlitsins við menntun og uppbyggingu á þessu sviði
er því óaðskiljanlegur þáttur í viðleitni þess til að stuðla að betri viðskiptaháttum á
fjármálamarkaði.

Fjármálaeftirlitið

- greiði fyrir virku upplýsingastreymi og upplýstri og málefnalegri umræðu um framvindu og þróun á fjármálamörkuðum
- hvetji til nýsköpunar og frumkvæðis á sviði upplýsingamiðlunar og greiningar sem nýst geti til að bæta áhættustýringu og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum
- láti til sín taka í opinberri umræðu og taki afstöðu til greiningar einka-
fyrirtækja, borgarasamtaka og stofnana á fjármálamarkaði á þann hátt sem samrýmist markmiðum þess og hlutverki

3 Skipulag og mannauður

Nauðsynlegt er að skipulag Fjármálaeftirlitsins stuðli að skilvirkri framkvæmd á
stefnu þeirri sem hér er sett fram í samræmi við þrjár meginstoðir hennar.

Brýnt er að Fjármálaeftirlitið hafi ávallt á að skipa metnaðarfullum starfsmön-
num með fjölbreytta þekkingu og reynslu. Á næstu misserum verður lögð áhersla á
stefnumiðaða mannauðsstjórnun þar sem mannauðurinn er virkjaður með kerfis-
bundnum hætti til að hámarka árangur. Viðhöfð verða stefnumiðuð vinnubrögð
og mælingar á árangri. Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á áhuga- og eftirsóknar-
vert starfsumhverfi sem laðar að hæft starfsfólk og skapar því tækifæri til að efl-
ast og þróast í starfi. Mannauðsstefna er óaðskiljanlegur þáttur af heildarstefnu
stofnunarinnar.

Fjármálaeftirlitið

- ráði traust og metnaðarfullt starfsfólk með fjölbreytta þekkingu og reynslu
- bjóði samkeppnishæf laun, starfsskilyrði og starfsaðstöðu
- stuðli að markvissri símenntun og fjölbreyttu og þroskandi starfsumhverfi

4 Samstarf eftirlitsaðila

Í kjölfar fjármálakreppunnar hefur eftirlitsumgjörð fjármálakerfisins í auknum mæli verið flokkuð í tvo höfuðþætti, eindareftirlit (e. micro-prudential supervision) og þjóðhagsvarúð (e. macro-prudential supervision). Er almennt litið svo á að hið fyrrnefnda, ítarlegt eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum og viðskiptaháttum á fjármálamarkaði, sé á ábyrgð fjármálaeftirlits í hverju landi en hið síðarnefnda, samræmd heildarmynd af fjármálastöðugleika, á ábyrgð seðlabanka. Á síðasta áratug síðustu aldar beindist stefnan á þessu sviði einkum í þá átt að skilja starfsemi fjármálaeftirlits og seðlabanka í sundur með skýrum hætti. Um leið ríkti skýr tilhneiging til þess að sameina eindareftirlit með ólíkum sviðum fjármálamarkaða, svo sem bönkum, váttryggingafélögum og fjárfestingarsjóðum, undir einum eftirlitsaðila. Var það gert hér á landi. Eftir fjármálakreppuna hefur umræða um ríkara samstarf og samtvinnun eindareftirlits og þjóðhagsvarúðar farið vaxandi, a.m.k. hvað varðar eftirlit með bönkum og kerfislega mikilvægum fjármálastofnunum. Samhliða því eru í þróun ný stjórnþæki til að ná fram markmiðum um þjóðhagsvarúð.

Hvað sem líður skipulagi og stofnanalegri uppbyggingu þessara eftirlitsaðila með fjármálamarkaði er óumdeilt í ljósi undangenginna atburða að nauðsynlegt er að stjórnvöld og greiningaraðilar horfi á áhættu einstakra aðila og kerfislega þróun markaðarins í samhengi. Því verður hvor aðili um sig að hafa nokkra innsýn í starfssvið hins til að unnt sé að sinna eftirliti á fullnægjandi hátt. Kveðið er á um nánara samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands í nýjum samstarfssamningi þessara stofnana.

Í samstarfssamningnum er útfærsla á nánari samtvinnun eindareftirlits og þjóðhagsvarúðar í forgrunni. Áætlað er að vinnuhópar, sem skipaðir verða fulltrúum beggja stofnana, verði starfandi að greiningu og mati á einstökum áhættuvöldum. Á vettvangi hópanna er stefnt að því að setja greiningu Fjármálaeftirlitsins á starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja í samhengi við heildarmynd af þróun á fjármálamarkaði og í hagkerfinu í heild til að fá sem gleggsta mynd af líklegri framvindu miðað við tilteknar sviðsmyndir sem upp geta komið. Með eflingu hins sameiginlega þáttar í greiningunni skapast tækifæri til að miðla heildstæðum upplýsingum um hættumerki á fjármálamarkaði tímanlega til yfirstjórnar stofnananna beggja og til annarra stjórnvalda sem ábyrgð bera á hagstjórn, peningamálum og öðrum áhrifaþáttum sem móta hegðun á fjármálamarkaði. Auk greiningarhóps um eindareftirlit og þjóðhagsvarúð er áætlað að sérfræðingahópar starfi um greiningu á gjaldeyrísáhættu, fjármögnunaráhættu og uppgjör- og greiðslumiðlunaráhættu. Þá hefur verið unnið að því að efla samstarf um öflun og miðlun tölfræðilegra upplýsinga og bæta skipulag samstarfs um viðbrögð við kerfislegri áhættu og áfalli.

5 Áherslur í alþjóðlegu samstarfi

Í ársbyrjun 2011 eru áformaðar talsverðar breytingar á þeirri skipan mála sem einkennt hefur alþjóðlegt samstarf eftirlitsaðila í Evrópu. Fyrirhugað er að setja á stofn sérstakar eftirlitsstofnanir á vegum ESB í stað ráðgefandi samstarfsnefnda. Þar er um að ræða European Banking Authority - EBA, European Insurance and Occupational Pensions Authority - EIOPA og European Securities and Markets Authority - ESMA. Þessum stofnunum sem saman mynda The European System of Financial Supervision, er ætlað ríkt hlutverk á sviði eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum. Samhliða því verður sett á stofn European Systemic Risk Board sem ber ábyrgð á eftirliti með fjármálastöðugleika, en því er ætlað að samþætta fyrrgreint eftirlit.

Þessar eftirlitsstofnanir munu semja drög að reglum og gefa út leiðbeiningar og til-mæli. Eftirlitsstofnanirnar geta tekið ákvarðanir sem beint er að eftirlitsyfirvöldum aðildarríkja og í vissum tilvikum geta þær tekið ákvarðanir sem binda fjármála-stofnanir án milligöngu stjórnvalda aðildarríkis. Þá hefur þeim verið falið að skera úr ágreiningi á milli tveggja eða fleiri eftirlitsstofnana aðildarríkja, sem stofnast vegna eftirlits með fjármálaþjónustu yfir landamæri. Þá hefur stofnununum verið veitt hlutverk við neytendavernd á sviði fjármálaþjónustu. Fjármálaeftirlit innan ESB, og eftir atvikum seðlabankar, munu eiga aðild að þessum nýju stofnunum. Fyrir ríki utan ESB þarf að semja sérstaklega um aðild við ESB og mun svo verða gert af hálfu Íslands. Mikilvægt er að Fjármálaeftirlitið fylgist náið með þessari þró-un og taki þátt í undirbúningi að þátttöku Íslands í þessu starfi.

Áhersla er lögð á reglubundin samskipti við systurstofnanir á öðrum Norðurlöndum, samþættingu eftirlits þar sem það á við og þátttöku í sameiginlegum sérfræðinga-hópum sem fjalla um ýmis tæknileg efni. Aukin áhersla verður lögð á gagnkvæm tímabundin starfsmannaskipti og þjálfun (e. secondment), sérstaklega í samvinnu við eftirlitsaðila á Norðurlöndum.

Efnahagskreppa og gjaldeyrishöft

Sérstaða íslensks fjármálamarkaðar um þessar mundir birtist skýrast í óvissu um efnahagshorfur, veikum gjaldmiðli og brýnum úrlausnarefnum sem varða skuldsetningu einstaklinga og fyrirtækja. Þá hefur lánstraust lands-ins beðið hnekki í kjölfar efnahagshrunsins. Atvinnugreinar eru marg-ar yfirskuldsettar og eftirspurn eftir lánsfé því takmörkuð. Óvissa ríkir um erlendar fjárfestingar á Íslandi og gjaldeyrishöftin takmarka svigrúm innlendra fyrirtækja til erlendra fjárfestinga. Óvissa ríkir um það hver áhrif afnám gjald-eyrishaftanna munu hafa þegar til þess kemur. Gjaldmeyrshöftin og skortur á fjárfestingarvalkostum ásamt yfirlýsingum stjórnvalda um innlánstryggingu valda því að hreyfing á innlánnum hefur verið lítil. Mikilvægt er að efnahags-lífið rétti úr kútnum, traust verði endurvakið, dregið verði úr gjaldeyrishöftum og hlutverk ríkisins sem ábyrgðaraðila í bankaviðskiptum falli aftur í eðlilegan farveg. Þó er ljóst að með tilliti til eftirlitshagsmuna og fjármálastöðugleika verða stjórnvöld að undirbúa og tímasetja aðgerðir sínar vel.

6 Tímabundin forgangsverkefni

Í tengslum við endurskipulagningu og endurreisn bankakerfisins voru Fjármálaeftirlitinu falin flókin og krefjandi tímabundin verkefni, ólík þeim sem stofnunin hafði fram að því sinnt. Yfirtaka og skipting bankanna, verðmat eigna þeirra, úttekt á starfshæfi nýju bankanna og ákvörðun um hæfi tveggja af gömlu bönkunum til að fara óbeint með virkan eignarhlut í nýju bönkunum reyndu á krafta Fjármálaeftirlitsins. Samtímis þessum verkefnum þurfti einnig að glíma við margháttuð vandamál sem stöðjuðu að öðrum bönkum og fjármálastofnunum. Þar má nefna aðkomu Fjármálaeftirlitsins að úrlausn vanda sparisjóðakerfisins, sem og áföll sem lífeyrissjóðir, verðbréfasjóðir og váttryggingafélög urðu fyrir. Síðast en ekki síst hefur undirbúningsrannsókn á brotamálum sem tengjast bankahrúninu verið umfangsmikill liður í starfseminni sem enn sér ekki fyrir endann á. Tímabundnum forgangsverkefnum Fjármálaeftirlitsins er ekki lokið og mun úrlausn þeirra standa yfir samtímis því mikilvæga langtímaverkefni að endurnýja starfsemina í ljósi þeirra lærdóma sem draga má af bankahrúninu og hrinda í framkvæmd nýrri stefnu. Á meðal þess sem fyrirsjáanlegt er að kalli á sérstaka athygli á næstu mánuðum ber hæst eftirfarandi forgangsverkefni:

Endurskipulagning lánasafna

Við endurreisn bankakerfisins urðu til einingar sem eru vel fjármagnaðar og hafa nægan lausafjárforða en búa við veruleg vanskil í lánasöfnum sínum. Þessi vanskil fela í sér óvissu um endurheimtur útlánasafna sem torveldar það meginverkefni Fjármálaeftirlitsins að leggja mat á eiginfjárstöðu og rekstrarhæfi bankanna. Til þess að skilyrði til eftirlits komist í betra horf þarf að hraða endurskipulagningu útlánasafna bankanna. Ennfremur þurfa stjórnvöld að marka skýrar leikreglur til framtíðar í þeim efnum.

Hagræðing innan bankakerfisins

Uppgjör sumra fjármálafyrirtækja sýna laka arðsemi og óviðunandi kostnaðarhlutfall eftir að leiðrétt hefur verið fyrir áhrifum óreglulegra tekna og efasemdir eru uppi um að arðsemi annarra sé haldbær til lengri tíma litið. Góð arðsemi er aftur á móti höfuðforsenda þess að fjármálakerfið geti talist traust. Því er ljóst að þörf er á hagræðingu og aðlögun umsvifa fjármálakerfisins að þörfum íslensks efnahagslífs. Til þess þurfa bæði yfirvöld og eigendur að marka sér skýra stefnu og framfylgja henni.

Rannsóknir í tengslum við bankahrúnið

Rannsóknir á mögulegum brotum í tengslum við bankahrúnið eru meðal tíma- bundinna verkefna Fjármálaeftirlitsins og gera þær miklar kröfur til stofnunarinnar. Fjölgað var starfsmönnum embættis sérstaks saksóknara til þess að ljúka mætti öllum málum er tengdust hrúni bankanna fyrir árslok 2014. Mikilvægt var því að stækka rannsóknarhóp Fjármálaeftirlitsins samhliða svo stofnunin gæti annað því hlutverki að ljúka tímanlega rannsókn mála og eftir atvikum kæra eða vísa málum til sérstaks saksóknara. Rannsóknnum sem tengjast hrúni bankakerfisins er forgangsraðað eftir því hversu alvarleg meint brot eru talin en stefnt er að því að ljúka þeim öllum fyrir árslok 2012.

7 Lokaorð

Ný framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins byggist á reynslu stofnunarinnar og hlutverki hennar við sérstakar aðstæður og er hún sett fram í þeim tilgangi að fyrirbyggja að slíkar aðstæður skapist á ný. Brýn forgangsverkefni munu áfram gera miklar kröfur til Fjármálaeftirlitsins á næstu mánuðum. Þrátt fyrir það er mikilvægt að hafist sé handa um að hrinda í framkvæmd stefnu Fjármálaeftirlitsins. Næstu skref felast í því að útfæra stefnuna nánar í einstökum atriðum og aðlaga starfsemi stofnunarinnar að þeim þremur meginstoðum sem stefnan byggir á. Nauðsynlegt er að fylgjast náið með árangri af innleiðingu stefnunnar. Í því sambandi verður byggt á kjarnaviðmiðum Basel nefndarinnar um bankaeftirlit (e. core principles), en þau fela í sér samræmdar gæðakröfur um reglur og eftirlit með bankastarfsemi í tilteknu landi. Fjármálaeftirlitið framkvæmir sjálfsmat á grundvelli kjarnaviðmiðanna og mun í framhaldi af því leita til utanaðkomandi aðila um óháð mat. Með þessum hætti er fyrirhugað að fá úr því skorið hvort innleiðing stefnu skilar þeim árangri sem ætlast er til. Mikilvægt er fyrir endurreisn íslenska fjármálakerfisins og trúverðugleika þess á alþjóðavettvangi í framtíðinni að óháð mat staðfesti að bætt hafi verið úr annmörkum varðandi verklag, valdheimildir og framkvæmd fjármálaeftirlits.

