

Reykjavík, 16. maí 2019

Ávarp forstjóra á ársfundi Fjármálaeftirlitsins 2019

Unnur Gunnarsdóttir

Fjármála- og efnahagsráðherra, stjórnendur eftirlitsskyldra aðila, stjórn og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins og aðrir góðir gestir.

Ég vil byrja á að þakka öllum sem gáfu færi á sér í viðtal fyrir myndböndin okkar. Í vetur höfum við líka minnst tuttugu ára afmælisins með því að halda stutta morgunverðarfundi um ýmis mál sem brenna á okkur og höfum hugsað okkur að halda þeim áfram með haustinu.

Þessi tuttugu ár hafa verið afar viðburðarrík á íslenskum fjármálamarkaði og fyrir stofnunina. Ég ætla nú ekki að eyða mörgum orðum í að rifja upp þá sögu alla en finnst ástæða hér og nú til að minnst þess að í kjölfar hrunsins var Fjármálaeftirlitinu með neyðarlögunum treyst fyrir stórum verkefnum og mikilli ábyrgð við að leiða endurskipulagningu fjármálakerfisins og frumrannsóknir efnahagsbrota vegna falls bankanna. Eftir að þessum verkefnum lauk sáum við hve vel tókst til en það var ekki sjálfgefið haustið 2008. Vil ég á þessum tímamótum sérstaklega votta þáverandi stjórnendum og starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins virðingu mína fyrir hve þrautgóðir þeir reyndust á raunastund.

Meginþungi í úrvinnslu verkefnanna sem leiddu af hruninu tók fjögur til fimm ár en síðasta áratuginn hefur starfsemi Fjármálaeftirlitsins jafnframt einkennst af því að byggja upp innviði fyrir áhættumiðað eftirlit, skapa festu í störfum stofnunarinnar og áherslu á þekkingaröflun sérfræðinga. Á þessu tímabili hafa stofnuninni verið falin margvísleg ný verkefni með lögum og hefur það kallað á öra þróun starfseminnar. Má þar sem dæmi nefna greiningar og ákvarðanatöku vegna beitingar þjóðhagsvarúðartækja, mat á hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra eftirlitsskyldra aðila, ítarlegt mat á áhættu í rekstri þeirra og síðast en ekki síst á stjórnarháttum. Verkefnunum er enn að fjölga, og á síðasta ári, var lánastofnunum og verðbréfafyrirtækjum í fyrsta sinn gert að skila Fjármálaeftirlitinu svokölluðum endurbótaáætlunum um aðgerðir sem þau hyggjast grípa til komi upp rekstrarerfiðleikar, sem geta haft veruleg áhrif á fjárhagsstöðu þeirra. Framundan eru fleiri breytingar með stofnun skilavalds og skilasjóðs til að styrkja umgjörðina lendi fjármálfyrirtæki í þroti.



Síðastliðinn áratugur hefur einkennst af mjög umfangsmiklum lagabreytingum á fjármálamarkaði. Við höfum þegar séð miklar breytingar á banka- og váttryggingalöggjöfni og á næstu misserum munu einnig verða verulegar breytingar í starfsumhverfi sjóða og á verðbréfamarkaði. Vil ég þar meðal annars nefna innleiðingu Evrópugerða um markaðsmisnotkun og meðferð innherjaupplýsinga, vegna verðbréfauppgjörs og starfsemi verðbréfamiðstöðva, vegna viðskipta með fjármálagerninga og vegna útboðs- og skráningarlýsinga, og er þá ekki allt upp talið sem rekið hefur á fjörur okkar undanfarin ár.

Vonir Fjármálaeftirlitsins standa til þess að í kjölfar innleiðingar tilskipunar um sérhæfða sjóði og rekstraraðila þeirra (AIFMD) náist meiri vernd fyrir fjárfesta og betri yfirsýn yfir starfsemi slíkra sjóða, einkum þann hluta sem í dag nefnist fagfjárfestasjóðir, en kröfur til þeirra og eftirlit er takmarkað í núverandi löggjöf.

Með innleiðingu þessara Evrópugerða er einnig að vænta áherslubreytinga sem varða opinbera birtingu á málum sem lokið er með stjórnsluviðurlögum hjá Fjármálaeftirlitinu. Þannig færast nú í vöxt að kveðið sé á um skyldu eftirlitsstjórnvalds til að birta niðurstöðu sína. Þá er í ákvæðunum mælt fyrir um að nöfn hlutaðeigandi aðila séu birt, nema sérstakar ástæður mæli gegn því. Eitt slíkt lagaákvæði hefur þegar öðlast gildi, í lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Reyndar hefur frá árinu 2009 verið ákvæði í lögum sem veitir Fjármálaeftirlitinu heimild til að birta opinberlega niðurstöður athugana sinna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Slíkar formlegar fréttatilkynningar um niðurstöður athugana hafa frá upphafi verið nefndar gagnsæistilkynningar og verið nokkuð umdeildar. Reynslan af birtingu þeirra hefur þó almennt verið góð. Þessi lagaheimild var greinilega nokkuð á undan sinni samtíð í evrópsku samhengi en nú er þetta að breytast og almenna reglan smám saman að verða sú að skylda eftirlitið til að birta tilkynningar vegna brota.

Óhætt er að segja að með þeim umfangsmiklu lagabreytingum sem gerðar hafa verið síðasta áratuginn hafi Fjármálaeftirlitinu ekki aðeins verið veitt stóraukið hlutverk heldur einnig aukið vald. Miklum völdum fylgir mikil ábyrgð og Fjármálaeftirlitið leggur ríka áherslu á vönduð vinnubrögð við töku stjórnvaldsákvarðana.

Ágætu fundarmenn

Síðastliðin ár hafa einkennst af efnahagslegum uppgangi – kröftugum hagvexti, litlu atvinnuleysi og hagstæðum ytri aðstæðum. Í vetur breyttist þessi mynd nokkuð og sló í bakseglin í ferðaþjónustu sem knúið hefur þennan mikla uppgang síðastliðin ár. Staða fjármálakerfisins til að takast á við áskoranir sem þessu kunna að fylgja er hins vegar mjög góð. Eiginfjárstaða bankakerfisins er sterk um þessar mundir, eiginfjáraukar hafa verið byggðir

upp og viðnámsþróttur bankanna mikill. Vanefndahlutföll vegna útlána banka til heimila og fyrirtækja hafa haldið áfram að lækka og eru nú lág í sögulegu samhengi. Þá má ekki gleyma því að almenn efnahagsleg staða heimila og fyrirtækja til að takast á við mótvind er líklega betri en nokkru sinni áður.

Í uppgangi síðustu ára hefur fjármálakerfið ekki vaxið í sama takti og hagkerfið og heildareignir lánastofnana sem hlutfall af landsframleiðslu hafa farið lækandi. Frá árslokum 2008 hefur hlutfallið lækkað úr 334% í 165% í árslok 2018, en í lok árs 2007 var þetta hlutfall um 900%. Skýringin á þessari þróun frá árinu 2008 er einkum sú að landsframleiðsla hefur vaxið umtalsvert á meðan heildareignir lánastofnana hafa nánast staðið í stað.

Afkoma kerfislega mikilvægu bankanna þriggja hefur verið nokkuð undir væntingum að undanförunu. Bankarnir hafa þó allir ráðist í töluverðar hagræðingaraðgerðir síðustu misserin, svo sem fækkun afgreiðslustaða og starfsfólks. Ljóst er að töluverð áhersla verður áfram á innleiðingu stafrænna lausna og hagræðingu innviða. Útlán bankanna til heimila jukust um 11% á árinu 2018, einkum vegna íbúðalána, þrátt fyrir mikla samkeppni sem stafar af beinum lánveitingum lífeyrissjóða til sjóðfélaga sinna.

Lífeyrissparnaður landsmanna var í árslok 2018 orðinn um 160% af landsframleiðslu. Mikil aukning hefur verið á séreignasparnaði, meðal annars vegna svokallaðrar tilgreindrar séreignar, þar sem hluta iðgjalds umfram lágmarkstryggingavernd má ráðstafa í séreign. Lífeyrissjóðirnir eru stærstu fagfjárfestar landsins og eftir losun gjaldeyrishafta hafa þeir beint nýfjárfestingum sínum að miklu leyti í erlendar eignir. En þeir eru einnig umsvifamiklir í lánveitingum til heimila gegn fasteignaveði, líkt og ég minntist á áðan, en um 12% af eignum þeirra eru nú í slíkum útlánnum.

Árið 2018 var váttryggingafélögum þyngra í skauti en árið 2017. Tjónahlutfall í skaðatryggingum (sem hlutfall af brúttó iðgjöldum) var 78% í heildina og hækkaði um tæp 5% á milli ára. Þá drógust fjárfestingatekjur váttryggingafélaga saman um nærri þriðjung frá fyrra ári. Í viðskiptum við almenning eru það einkum váttryggingafélögin sem finna fyrir verulegri samkeppni utanlandsfrá.

Á síðasta ári urðu þau tíðindi að íslenskur banki var skráður á almennan hlutabréfamarkað, í fyrsta sinn frá hruni, og nú eru tveir bankar skráðir á markaðinn. Síðustu árin hafa einkennst af litlum hækkunum á hlutabréfamarkaði en hækkunir hafa verið talsverðar það sem af er þessu ári þrátt fyrir sviptivinda í ferðaþjónustunni og óvissu í efnahagsmálum.

Rétt er að geta þess að á næstu vikum tekur Fjármálaeftirlitið í notkun nýtt verðbréfaeftirlitskerfi sem merkir á sjálfvirkan hátt grunsamleg viðskipti á markaði og aðstoðar við greiningu á viðskiptagögnum. Kerfið mun auðvelda Fjármálaeftirlitinu að greina hvers kyns markaðsmisnotkun og innherjasvik á íslenska verðbréfamarkaðnum.

Evrópusamstarfið er mjög þýðingarmikið í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Þá er samvinna okkar með systurstofnunum og öðrum stjórnvöldum á Norðurlöndunum og Eystrasaltsríkjunum afar gagnlegt, ekki síst á sviði

fjármálastöðugleika. Fyrr á þessu ári var haldin umfangsmikil, tveggja daga krísuæfing allra ríkjanna átta á þessu svæði þar, sem æfð voru viðbrögð stjórnvalda við fjármálaáfalli. Nú stefna ríkin átta einnig að frekari samvinnu í baráttu sinni við peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka – en ljóst er að þar er verk að vinna.

Að undanförunu höfum við orðið vitni að því að stórir og virtir bankar í Danmörku og Svíþjóð hafa orðið uppvísir að því að aðstoða við peningaþvætti. Þetta hefur stórlega skaðað orðspor þeirra og að vissu leyti einnig stjórnvalda í ríkjunum. Ísland tekur þátt í alþjóðlegum samtökum sem hafa að markmiði að sporna við peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Á árinu 2018 gerðu þessi samtök, FATF, úttekt á frammistöðu Íslands við aðgerðir gegn peningaþvætti. Skemmst er frá því að segja að niðurstaðan var áfellingdómur um bæði löggjöf og framkvæmd eftirlits hér á landi, þó Fjármálaeftirlitið sem slíkt hafi að vísu komið ágætlega út úr matinu. Fjöl margar úrbótakröfur voru gerðar af hendi FATF og hafa stjórnvöld tekið höndum saman og unnið markvisst að því að styrkja þetta starf til muna.

Má þar meðal annars nefna að sett hafa verið ný heildarlög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, Ríkislögreglustjóri hefur gefið út áhættumat fyrir Ísland og Ríkisskattstjóra hefur verið falið að hafa eftirlit með aðgerðum aðila sem ekki eru undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins, svo sem endurskoðendum, lögmönnum, og fasteigna- og listaverkasölum. Þá hefur Fjármálaeftirlitið ekki látið sitt eftir liggja og aukið verulega eftirlit og fræðslu. FATF fylgir úrbótakröfum sínum fast eftir og fyrir lok ársins má eiga von á niðurstöðu um, að hve miklu leyti úrbæturnar sem ráðist hefur verið í ná að lyfta heildarmati Íslands. Mikil vakning er meðal eftirlitsaðila og stjórnvalda um mikilvægi þess að setja þennan málaflokk í forgang og ljóst að þessi áhætta verður áfram í brennidepli hjá Fjármálaeftirlitinu á komandi árum. Ég vil því nýta þetta tækifæri og brýna fyrir aðilum á fjármálamarkaði að taka hættuna sem af peningaþvætti stafar alvarlega og efla varnir sínar.

Önnur áhætta, sem verður í sjónlínu Fjármálaeftirlitsins á næstu árum, varðar netöryggi. Sú gjörbreyting, sem orðið hefur í hagnýtingu tækninnar til að bjóða fjármálaþjónustu, hefur ekki aðeins tækifæri í för með sér heldur fylgja henni einnig margvíslega ógnir. Evrópska bankaeftirlitsstofnunin, EBA, gerði áhættumatskönnun hjá fjölmörgum evrópskum bönkum á síðasta ári. Niðurstaðan sýndi að nærri 90% þeirra telja nú að net- og gagnaöryggisáhætta sé megin uppspretta rekstraráhættu í starfsemi þeirra. Í sambærilegri könnun frá 2017 töldu hins vegar aðeins 55% bankanna að þessi áhætta væri stærsti rekstraráhættuþátturinn. Hér er því að verða talsverð vakning gagnvart þessari áhættu. Þá hefur Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn birt rannsóknir sem sýna að tap fjármálafyrirtækja vegna netárása um allan heim er nú þegar metið umtalsvert.

Afar brýnt er að aðilar á fjármálamarkaði þrói varnir sínar og öryggi í takti við öra þróun áhættunnar sem til staðar er. Hafa þarf í huga að hugsanlegar rekstrartruflanir, gagnastuldur og netárásir hafa ekki aðeins bein áhrif á afkomu og orðspor þeirra fyrirtækja sem í hlut eiga heldur geta afleiðingarnar orðið afdrifaríkar fyrir viðskiptavinum, orsakað truflun og tap í raunhagkerfinu

og stefnt fjármálastöðuleika í hættu. Gera má ráð fyrir að þessi áhætta vegi jafnt og þétt þyngra í áhættumati Fjármálaeftirlitsins og hafi vaxandi áhrif á eftirlit og ákvarðanir stofnunarinnar.

Vettvangsathuganir eru ein þeirra aðferða sem Fjármálaeftirlitið beitir til að sinna hlutverki sínu en markmið þeirra er jafnan að greina með ítarlegum hætti tiltekna áhættur, leggja mat á innra eftirlitskerfi, viðskiptalíkon eða stjórnarhætti og kanna fylgni við lög og reglur almennt. Í árslok 2018 kynnti Fjármálaeftirlitið breytt verklag í tengslum við vettvangsathuganir. Helsta breytingin sem eftirlitsskyldir aðilar finna fyrir er að starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru nú lengur á vettvangi. Verklagið krefst þess að starfsmennirnir fái góða vinnuaðstöðu og aðgang að nauðsynlegum gögnum. Önnur breyting snýr að kynningu á bráðabirgðaniðurstöðum sem fer nú fram með fundi með hinum eftirlitsskylda aðila áður en endanlegar niðurstöður liggja fyrir. Fjármálaeftirlitið vonar að með þessu náist greið samskipti við eftirlitsskylda aðila, að skilvirkni aukist með betri aðgangi að gögnum sem athugun byggir á og að eftirlitið nái að veita tímanlegri endurgjöf á niðurstöðum athugana sinna.

Menning stöðugra umbóta er nauðsynleg stofnun eins og Fjármálaeftirlitinu. Okkur er falið eftirlit með geira þar sem tæknin þróast hratt og breytir umhverfi okkar frá ári til árs. Þessar tæknibreytingar geta einnig nýst okkur í stjórnsýslunni. Nefna má umbætur varðandi rafræn skil gagna og sjálfvirka útreikninga á lykilmælikvörðum og áhættuvísunum.

Fjármálaeftirlitið er þekkingarfyrirtæki sem stendur og fellur með fagmennsku starfsfólksins. Á síðasta ári voru stöðugildi hjá Fjármálaeftirlitinu um 118. Starfsmönnum fjölgaði hratt á árunum frá 2009-2011 og fór mest í 126 en frá 2012 hefur starfsmannafjöldi haldist nokkuð stöðugur. Meðalstarfsaldur er nú sjö og hálf ár og fer hækkandi. Þá eru kynjahlutföll því sem næst jöfn.

Í janúar 2018 tók gildi nýtt skipurit en meginmarkmiðið með skipulagsbreytingunum var að skapa skýrari verkaskiptingu og umboð til stjórnunar, en jafnframt að aðlaga skipurit stofnunarinnar að skipulagi Evrópsku eftirlitstofnananna. Þessar breytingar heppnuðust afar vel og vil ég þakka starfsfólki sérstaklega fyrir jákvætt viðhorf og þátttöku í þessum breytingum.

Nú á tuttugasta og fyrsta starfsárinu má með sannni segja að Fjármálaeftirlitið hafi slitið barnsskónum og sé komið í fullorðinna manna tölu. Á undanförunum árum hafa komið fram tillögur um að sameina Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Rökin hafa ekki síst verið þau að með því væri styrkari stöðum rennt undir greiningarvinnu og ákvarðanatöku á sviði fjármálastöðugleika. Ráðherranefnd um efnahagsmál tók í október 2018 ákvörðun í þessa veru og



fól verkefnisstjórn að undirbúa lagafrumvörp sem leggja skyldi fyrir Alþingi á vorþingi 2019. Þetta gekk eftir og nú er til meðferðar á Alþingi frumvarp til nýrra heildarlaga um Seðlabanka Ísland og frumvarp til breytinga á fjölmörgum öðrum lögum af þessu tilefni. Verði frumvörpin að lögum á þessu þingi er stefnt að því að sameining komi til framkvæmda 1. janúar 2020. Seðlabankinn verður þá mjög stór stofnun sem treyst verður fyrir miklu valdi. Það dregur ekki úr mikilvægi þess að standa vörð um sjálfstæði hennar. Því er í frumvarpi til Seðlabankalaga gert ráð fyrir að meginstoðir stofnunarinnar verði þrjár, peningastefna, fjármálastöðugleiki og fjármálaeftirlit og að þrjár fjölskipaðar nefndir taki meiri háttar ákvarðanir. Að hluta til munu sömu embættismenn sitja í öllum nefndunum og bera ábyrgð á samþættingu markmiða stofnunarinnar. Til að standa vörð um þann árangur og þá yfirsýn sem náðst hefur á undanförunum árum hefur Fjármálaeftirlitið lagt megináherslu á að áfram verði starfrækt alhliða eftirlit, enda teljum við það lykiltríði við greiningu kerfisáhættu á fjármálamarkaði til framtíðar.

Í tengslum við fyrirhugaða sameiningu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands ber oft á góma hlutverk eftirlitsins í neytendamálum annars vegar og eftirlit með viðskiptaháttum hins vegar. Þegar rætt er um þessi mál gætir oft misskilnings en hann felst í því að viðskiptaháttaeftirliti annars vegar og varúðareftirliti hins vegar er stillt upp sem skýrt aðgreinanlegum hlutum.

Í lögum um fjármálafyrirtæki og lögum um váttryggingastarfsemi eru ákvæði um að þessi fyrirtæki skuli starfa í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur. Þetta eru nánast einu lagaákvæðin sem fjalla beinlínis um viðskiptahætti og neytendamál. Hins vegar, þegar kemur að varúðareftirliti, tengist eftirlit með viðskiptaháttum einkum rekstraráhættu og stjórnarháttum og er samofið öðru heildstæðu varúðareftirliti með áhættum í rekstri banka, váttryggingafélaga og annarra eftirlitsskyldra aðila. Viðskiptaháttaeftirlit er því ekki einungis eftirlit með verðbréfamarkaðnum, eins og margir virðast halda, heldur hluti af varúðareftirliti á öðrum mörkuðum, þ. á m. eiginfjárákvörðunum.

Hvað varðar neytendamálin er hlutverk Fjármálaeftirlitsins takmarkað, þótt mikilvægt sé. Við tökum við kvörtunum viðskiptavina eftirlitsskyldra aðila og nýttast þær sem gluggi inni viðskiptahætti þeirra. Aftur á móti sker Fjármálaeftirlitið ekki úr ágreiningsmálum á milli fyrirtækis og viðskiptavinar. Þetta takmarkaða hlutverk er viðeigandi fyrir hlutverk Fjármálaeftirlitsins og í samræmi við að sem önnur eftirlit hafa. Hins vegar vil ég nota þetta tækifæri til að kalla eftir átaki stjórnvalda til að efla neytendavernd á fjármálamarkaði og almennt og vísa í umfjöllun Hvítbókar um framtíðarsýn fjármálakerfisins í þeim efnunum.

Góðir gestir.

Það er ekki alveg einfalt verkefni að sníða ramma utanum verkefni stjórnvalda á fjármálamarkaði. Margar útfærslur þekkjast og hefur hver þeirra sína styrkleika og sína veikleika. Fjármálaeftirlitinu hefur vegnað vel um margra



ára skeið sem sjálfstæðri stofnun og okkur er umhugað um að ekki glatist sá árangur sem náðst hefur. Því líst okkur vel á útfærsluna sem lögð er til í áðurnefndu frumvarpi um Seðlabanka Íslands um þrjár stoðir sem hver um sig hefur vel skilgreind ábyrgðarhlutverk. Það sem mestu varðar í þessu máli er að árangur verði sem bestur fyrir íslenskt samfélag.

Verði umrædd frumvörp að lögum má eiga von á því að þessi ársfundur á afmælisári verði síðasti ársfundur Fjármálaeftirlitsins sem sjálfstæðrar stofnunar. Það verða þó engan veginn endalok eftirlitsstarfseminnar eins og við þekkjum hana. Í sameinaðri stofnun verða allar forsendur til þess að Fjármálaeftirlitið verði sterk stoð innan Seðlabankans sem verði öflugt í hlutverki sínu við að standa vörð um öruggt og heilbrigt fjármálakerfi.

Ég vil ljúka máli mínu með innilegu þakklæti til samstarfsfólks míns í Fjármálaeftirlitinu, til stjórnar eftirlitsins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og Seðlabanka Íslands.