

Erindi Unnar Gunnarsdóttur á ráðstefnu Fjármálaeftirlitsins 23. mars 2015

Enginn maður er eyland, algerlega einn sér, sérhver maður er hluti af meginlandinu, hluti heildarinnar ... spyr þú aldrei hverjum klukkan glymur, hún glymur þér.

Þetta eru línur úr frægu ljóði eftir John Donne, enskt ljóðskáld, sem uppi var fyrir 400 árum.

Undirtitill þessa erindis er: fyrir hvern er fjármálaeftirlit? Stutta svarið er: fjármálaeftirlitið er fyrir þig – klukkan glymur þér góður áheyrandi, þér sem hluta heildarinnar.

Bankar, váttryggingafélög, lífeyrissjóðir og skipulegur verðbréfamarkaður eru ákaflega mikilvægir innviðir í samfélaginu. Þessi fyrirtæki veita ýmis konar grunnþjónustu; veita tryggingavernd, þeim er treyst til að varðveita og ávaxta fé almennings og sjá um greiðslumiðlun. Þau starfa í skjóli opinbers leyfis og opinbers eftirlits. Eða eins og kom fram í máli Ceylu Pazarbasioğlu hér áðan, þá kemur eftirlitið að fæðingu, lífi og dauða fyrirtækis á fjármálamarkaði.

Til að halda utan um samræmda framkvæmd hefur ítarleg löggjöf verið sett um starfsemi allra fyrirtækja á fjármálamarkaði. Sett hafa verið lög sem mæla fyrir um inngríp stjórnvalds í starfsemi fyrirtækis eða skerðingu á atvinnufrelsi einstaklings. Einstaklingshagsmunirnir eru vissulega ríkir og verða ekki skertir nema til að vernda aðra og enn ríkari hagsmuni. En það eru almannahagsmunirnir.

Jafnframt því að fyrirtækin eru mikilvægir innviðir í samfélaginu hefur starfsemi þeirra ákveðna hættueiginleika í för með sér. Hættu fyrir viðskiptavinina og fyrir þjóðfélagið í heild. Ýmis konar freistnivandi er til staðar sem reynt er að stemma stigu við með lögum og leitast er við að koma í veg fyrir að tjón lendi á viðskiptavinum og skattborgurum ef illa fer í rekstrinum. Þetta höfum við Íslendingar reynt á eigin skinni svo ekki þarf að fjölyrða um það.

Fjármálaeftirlitið hefur sett sér þá stefnu að starfa eftir bestu alþjóðlegu viðmiðum sem um starfsemi slíkra eftirlitsstjórnvalda hafa verið sett. Því óskaði eftirlitið eftir því við Alþjóða gjaldeyrissjóðinn á árinu 2013 að hann gerði úttekt á því hvernig við uppfylltum viðmið Basel nefndarinnar um bankaeftirlit, svonefnd Basel Core Principles. Niðurstöðurnar komu fram fyrir tæpu ári síðan.

Í stuttu máli voru meginniðurstöðurnar á þá leið að mikið hefði áunnist en ennþá skorti nokkuð á fullnægjandi lagaumgjörð og skipulag áhættumiðaðs eftirlits. Ég mun nú fjalla um nokkra þætti er tengjast lagaumgjörðinni en Jón Þór Sturluson, aðstoðarforstjóri, mun hér á eftir fjalla um vinnu okkar við að koma á formlegu áhættumiðuðu eftirliti.

Nokkur atriði sem tengjast lagaumgjörðinni hafa verið gagnrýnd:

- ✓ Markmiðsákvæði fyrir starfsemi FME eru ekki nægilega skýr í lögum
- ✓ Heimildir FME til að setja bindandi reglur eru of þröngt skilgreindar í lögum, sem dregur úr möguleikum þess til að vera framsýnt og framvirkt eftirlit
- ✓ Ófullnægjandi úrræði eru fyrir FME til mildunar áhættu áður en grípa þarf til starfsleyfissviptingar

Ég get tekið heilshugar undir þessa gagnrýni. Markmiðsákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er barn síns tíma. Þar segir eingöngu að markmið laganna sé að stuðla að því að fjármálastarfsemi sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina. (1998)

Mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan Alþingi setti þessi lög og hugmyndir manna um markmið stjórnvalda hafa breyst, samanber:

Í lögum um fjármálastöðugleikaráð segir að markmið laganna sé að efla og varðveita fjármálastöðugleika í almannabágu, auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu. (2014)

Fjármálastöðugleikaráð og kerfisáhættunefnd eru formlegur samstarfsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika og eru Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið aðilar að því, auk fjármálaráðherra. Settur hefur verið upp viðamikill formlegur vettvangur fyrir aukið samstarf þessara stofnana með skýrri verkaskiptingu og skýrri markmiðssetningu. Þetta gefur Fjármálaeftirlitinu jafnframt umboð til að haga störfum sínum með þeim hætti að koma í veg fyrir eða takmarka óhjákvæmilegt tjón af völdum fyrirtækja á fjármálamarkaði.

Markmiðin eru skilgreind með eftirfarandi hætti í nýrri stefnu Fjármálaeftirlitsins:

Að stuðla að fjármálastöðugleika og að fjármálamarkaðurinn sé skilvirkur og njóti trausts til að gegna þjóðhagslegu hlutverki sínu

Að viðhalda löghlýðni, heilbrigði og öryggi í rekstri fyrirtækja á fjármálamarkaði

Að gæta hagsmuna viðskiptavina fyrirtækja á fjármálamarkaði og almennings

Hér er ljóst hverja verið er að vernda með starfseminni. Þið spyrjið ykkur ef til vill hvort það skipti einhverju máli fyrir árangur starfseminnar hvort skýrt sé að lögum hver markmiðin eru.

Þá vil ég minna á upphafsorð mín í þessu erindi um hagsmuni heildarinnar sem getur á stundum verið stillt upp andspænis einstaklingshagsmunum. Skýrasta dæmið um það eru ákvæði sem fela Fjármálaeftirlitinu að meta hæfi stjórnarmanna og framkvæmdastjóra hjá fyrirtækjum á fjármálamarkaði. Í 52. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki segir m.a.:

„Þeir mega ekki hafa sýnt af sér háttsemi sem gefur tilefni til að draga í efa hæfni þeirra til að standa fyrir traustum og heilbrigðum rekstri eða að þeir muni hugsanlega misnota aðstöðu sína eða skaða félagið.“

Hér er Fjármálaeftirlitinu falið vandasamt huglægt mat. Afla þarf upplýsinga um fyrri háttsemi og meta hvort hún gefur tilefni til að draga í efa hæfni þeirra til að standa fyrir traustum og heilbrigðum rekstri. Atvinnufrelsi er verndað í stjórnarskrá íslenska lýðveldisins; þannig að þau réttindi má einungis skerða ef almannahagsmunir krefjast þess. Því ítarlegri og skýrari sem umfjöllun í lögskýringargögnum er um markmið slíkra vísireglna þeim mun skilvirkara getur stjórnvaldið verið í að framfylgja lögunum og auðveldara fyrir dómstóla að meta hvort stjórnvöld hafi reist ákvarðanir á réttum skilningi laga. Mér hefur stundum fundist örla á þeim misskilningi í opinberri umræðu og jafnvel í dómsúrlausnum að stjórnvald sem hefur verið treyst fyrir slíku mati sé að vinna í eigin þágu fremur en heildarinnar. (Hrd. 1988/Frami)

Hér á undan fjallaði ég örstutt um gildi markmiðsákvæða við skýringar og túlkun á matskenndum lagaákvæðum. Þetta hafa einnig verið nefndar vísireglur á íslensku. Annað þekkt dæmi um matskennda reglu er 19. gr. laga um fjármálafyrirtæki sem leggur í hendur Fjármálaeftirlitsins að meta hvað séu heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir. Það er á stundum flókið að reisa íþyngjandi stjórnvaldsákvæðanir á slíkri vísireglu í ljósi réttarverndar sem einstaklingar og lögaðilar njóta fyrir tilstilli lögmatísreglunnar en af dómaframkvæmd og álitum umboðsmanns Alþingis verður helst ráðið að sú réttarvernd hafi aukist í seinni tíð.

Vísireglur sem þessar voru ríkjandi í erlendum rétti á áratugnum fyrir fjármálaáfallið. Á ensku var talað um Principles-based supervision vs. rule based supervision. Hugmyndin að baki var sú að heppilegast væri fyrir fjármálaþjónustuna að settar væru meginreglur um aðalatriðin en fyrirtækin

væru sjálf best til þess fallin að útfæra þær fyrir starfsemi sína. Starfsemin einkenndist af hröðum breytingum og ekki hentaði að festa hana niður í þröngar og þyngjandi reglur, enda væri markaðsaðhald mikið á þessu sviði.

Það er skemmst frá því að segja að þessi nálgun beið algjört afhröð. Fræg eru orð fyrrverandi forstjóra breska fjármálaeftirlitsins FSA: Hectors Sants í ræðu sem hann hélt í mars 2009 um að menn hefur misskilið hugtakið vísireglumiðað fjármálaeftirlit. Dró hann eftirfarandi ályktun.

„I continue to believe that majority of market participants are decent people; however, a principles-based approach does not work with individuals who have no principles.“

Þetta eru nokkurs konar einkennisorð fyrir það traust sem glataðist á milli fyrirtækja á fjármálamarkaði og stjórnvalda haustið 2008.

Við þekkjum öll hvað tók við. Alþjóðasamfélagið og Evrópusambandið tóku höndum saman um að endurskoða allar gildandi reglur um fjármálamarkaðinn og setja nýjar og nákvæmari reglur um öll svið hans. Þá voru stofnaðar þrjár evrópskar eftirlitsstofnanir auk samevrópsks bankaeftirlits fyrir kerfislega mikilvæga banka í myntbandalaginu (evrusvæðinu) auk kerfisáhættustofnunar. Þessum stofnunum hefur öllum verið fengið mikið vald til að setja reglur og hafa bein afskipti af starfsemi fjármálaeftirlita Evrópuríkja og í ákveðnum tilvikum bein afskipti af starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði. Um er að ræða tilskipanir, reglugerðir, tæknistaðla og leiðbeiningar, auk samræmdra gagnaskila. Þetta er ótrúlegt magn reglna að umfangi og flækjustigi.

Við Íslendingar höfum nú í 21 ár verið þátttakendur í Evrópska efnahagssvæðinu. Í stuttu máli þýðir það að við erum fullir þátttakendur í innri markaði Evrópusambandsins með tilheyrandi réttindum og skyldum.

Megininntak innri markaðarins eru fjórfrelsin svonefndu: frjáls flutningur vöru, þjónusta, fólks og fjármagns. Fjármálaþjónustan er hluti af þjónustuviðskiptum sem við höfum skuldbundið okkur til að hafa í gildi löggjöf um sem er sambærileg þeirri sem gildir í ESB. Í EES samningnum er talað um einsleitni. Nú háttar svo til að vegna þessa yfirþjóðlega valds sem stofnunum ESB hefur verið veitt í löggjöf hefur inntaka Evrópuverða á sviði fjármálaþjónustu í EES samninginn nánast stíflast síðustu 4 árin og mikill fjöldi gerða bíður þess að leyst verði úr ágreiningi um meðferð þessa valds. Síðustu mánuði hefur miðað nokkuð við lausn þessa máls þar sem unnið er ötullega að samningum á milli okkar EFTA/EES ríkjanna og ESB um að Eftirlitsstofnun EFTA fari með yfirþjóðlega valdið gagnvart okkur, Íslandi, Liechtenstein og Noregi. Þegar og ef þessir samningar komast í höfn verður hindrunum rutt úr vegi fyrir því að taka inn í EES samninginn hundruð gerða á sviði fjármálaþjónustu.

Ég vil benda á það að þegar þar kemur verður enginn aðlögunarfrestur að því að taka gerðirnar inn í íslenskan rétt, þar sem allir slíkir frestir verða löngu liðnir innan ESB. Þá vil ég einnig benda á að þegar ESA hefur vakið máls á því hve miklir skussar Íslendingar séu að innleiða gerðir EES-gerðir er eingöngu verið að vísa til gerða sem þegar eru komnar inn í samninginn. Bæði Fjármálaeftirlitið og fjármálaráðuneytið eru vel meðvituð um verkefnin framundan og vinna saman að skipulagningu og forgangsroðun verkefna.

Hér á eftir má sjá nokkur dæmi um efni þessara Evrópuverða:

- ✓ Nýjar kröfur um eigið fé fjármálafyrirtækja og gjaldþol váttryggingafélaga
- ✓ Ákvæði um stjórnarhætti, þ.m.t. áhættustýringu og áhættumat, ábyrgð stjórnar og eftirlitshlutverk, útgreiðslu fjármuna s.s. útgreiðslu arðs og starfstengdar greiðslur til stjórnenda og starfsmanna.
- ✓ Standa vörð um grunnþjónustu og aðgang almennings að henni

- ✓ Upplýsingagjöf til viðskiptavina – réttar og hæfilegar
- ✓ Fjárfestavernd
- ✓ Nýjar kröfur til þeirra sem reka fagfjárfestasjóði
- ✓ Skýrslugjöf eftirlitsskyldra aðila til þjóðareftirlita og evrópskra eftirlitsstofnana
- ✓ Mikið eftirlit með þjóðareftirlitum
- ✓ Viðurlög við lagabrotum
- ✓ Fyrirmæli um aðgerðir þegar eftirlitsskyldir aðilar lenda í erfiðleikum – endurskipulagning og slit
- ✓ Sameiginleg skilgreining á vanskilum og afskriftum
- ✓ Skipulag á samstarfi eftirlita þegar eftirlitsskyldir aðilar starfa í fleiri ríkjum (colleges)
- ✓ Innri líkön
- ✓ Álagspróf

Í mínum huga er ekki um að ræða neina málamiðlun varðandi það að taka þetta verkefni föstum tökum. Ljúka þarf samningum við Evrópusambandið um tilhögun á beitingu yfirþjóðlegs valds og að vinna ötullega og af metnaði að því að íslensk löggjöf og framkvæmd hennar af hálfu stjórnvalda fullnægi þeim skuldbindingum sem við höfum tekist á hendur. Þetta er ekki aðeins spurning um skyldurækni heldur er ljóst að ef samfélag þeirra þjóða sem fjármálamarkaðurinn okkar þarf að njóta trausts hjá er í vafa um gildi okkar, efni löggjafarinnar og hvort við stöndum við gefin loforð verður mjög á brattann að sækja um viðskiptatækifæri okkar.