

Ræða Lilju Ólafsdóttur, stjórnarformanns Fjármálaeftirlitsins á ársfundi 2010

Nú þegar mesta storminn á vettvangi efnahagsmála er farið að lægja, þó enn sé sviptivindasamt, gefst kostur á að líta yfir farinn veg með ákveðinni yfirvegum. Íslensk stjórnvöld hafa greint hvað fór úrskeiðis af myndarskap og hafið enduruppbyggingu, þó víða standi björgunaraðgerðir enn yfir. Þrátt fyrir misjafnt sjólag er nauðsynlegt að horfa fram á við, stinga út stefnuna, glöggva sig á veðri og veðurhorfum og stilla seglin.

Fjármálaeftirlitið er ein af þeim stofnunum stjórnsýslunnar sem einna mest hefur verið gagnrýnd fyrir störf sín fyrir hrun. En það var jafnframt sú stofnun sem einna mest mæddi á þegar óveðrið skall á. Í þeim ráðstöfunum sem gerðar voru til að bjarga innstæðum og fjármálakerfi landsmanna eins og tók voru á, hefur Fjármálaeftirlitið skipað framvarðarsveit. Síðastliðin tvö ár hafa starfsmenn FME af mikilli þrautseigju og eljusemi, í samstarfi við innlenda sem erlenda sérfræðinga, glímt við einhver erfiðustu verkefni sem nokkur sambærileg stofnun getur fengið til viðureignar. Og líklega hefur engin stjórn í sambærilegri stofnun setið eins marga og erfiða fundi og sú sem starfað hefur frá hruni. Starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru ekki í aðstöðu til að auglýsa eigin störf og ekki virðist vera lenska að hampa því opinberlega sem vel er gert. Það er þó ekki annað en sanngjarnt að leggja áherslu á það hér að í mörgum mikilvægum atriðum hefur Fjármálaeftirlitið staðið sig framúrskarandi vel.

Þó að stór hluti af starfsorku Fjármálaeftirlitsins hafi farið í mál sem varða tildrög og afleiðingar hrunsins undanfarin tvö ár, hefur ekki verið vikist undan því að sinna samhlíða hefðbundnum eftirlitsverkefnum við þær sérstöku aðstæður sem enn ríkja á fjármálamarkaðinum.

### ***Sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði***

Umfang og umsvif fjármálastofnana hafa minnkað til muna. Þrjár stærstu viðskiptabankarnir, sem voru endurreistir á grundvelli innlendrar starfsemi gömlu bankanna eingöngu, minnkuðu verulega frá því sem áður var enda erlend umsvif þeirra nú lítil. Stjórnvöld vinna enn að endurfjármögnun flestra sparisjóða í landinu. Verðbréfasjóðir og lífeyrissjóðir urðu fyrir miklum skakkaföllum þar sem stór hluti af skuldabréfa- og hlutabréfaeign þeirra varð nánast verðlaus og eignir rýrnuðu verulega. Vátryggingfélög urðu einnig fyrir tapi og þurfti ríkið að koma stærsta félaginu til hjálpar.

Við endurreisn stærstu bankanna urðu til fjárhagslega sterkar einingar, sem þó glíma við vandamál sem nauðsynlegt er að leysa. Út frá eftirlitssjónarmiðum er afar mikilvægt að ekki ríki óvissa um fjárhagslegan styrk og því þarf endurskipulagningu útlána að ljúka sem fyrst. Sé litið til lengri tíma og breiðari efnahagslegra hagsmuna þarf Fjármálaeftirlitið að fullvissa sig um það að jafnvægi komist á milli fjárfarna bankanna og greiðslugetu eða eignastöðu viðskiptavina þegar fram í sækir. Aðeins þannig getur eftirlit með fjármálafyrirtækjum fallið aftur í farveg hefðbundinna viðmiða, eftirlitsstofnanir skorið úr um haldbæran rekstur til lengri tíma og metið stöðugleika fjármálakerfisins af nauðsynlegu öryggi. Þessir þættir verða teknir fyrir í sérstakri skoðun og mati á ferli innra áhættumats einstakra fjármálafyrirtækja á næstu mánuðum og hefur Fjármálaeftirlitið heimildir samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki til að grípa til ráðstafana ef hætta stafar af óeðlilegum tögum.

Einnig er ljóst að aðlögun fjármálakerfisins að þörfum íslensks efnahagslífs í framtíðinni er ekki lokið. Ársuppgjör sumra fjármálafyrirtækja í lok árs 2009 sýndu laka arðsemi og hátt kostnaðarhlutfall og virkni fjármálafyrirtækja í fjármögnun atvinnulífs er enn lítil. Góð

arðsemi er aftur á móti ein höfuðforsenda þess að fjármálakerfið geti talist traust og viðskiptahættir heilbrigðir til lengri tíma lítið.

Til að fjármálafyrirtæki geti gegnt hlutverki sínu sem aflvaki í íslensku atvinnulífi er ekki nægilegt að líta til fjármálastofnananna sjálfra. Möguleikar þeirra til að skila arði og rækja um leið samfélagslegt hlutverk sitt eru einnig háðir því að þjóðhagsleg framvinda skapi frjósaman jarðveg fyrir virkan og arðsaman rekstur. Þó efnahagshorfur séu að mörgu leyti jákvæðar er enn óvissa um mikilvæga áhrifaþætti. Gjaldmiðillinn er veikur, gjaldeyrishöft eru við lýði og lánstraust landsins hefur veikst. Vegna yfirsuldsetningar margra fyrirtækja er eftirspurn eftir lánsfé takmörkuð og fjárfesting lítil. Óvissa ríkir um aðgengi að erlendu fjármagni og innlendir fjárfestar hafa takmarkað svigrúm til að fjárfesta erlendis. Hlutverk fjármálastofnanna sem milliliða í fjármögnun efnahagslífsins er vandmeðfarið. Endurreisn og ný atvinnurekstrartækifæri eru nauðsynleg til að allir þættir efnahagslífsins leggist á eitt til vaxtar með þátttöku virks fjármálamarkaðar. En þegar dregið er úr hömlum og fleiri valkostir bjóðast getur fjármögnun bankanna veikst ef önnur fjármögnun leysir ekki innlán af hólmi. Út frá eftirlitshagsmunum er því mikilvægt að allar aðgerðir verði vel undirbúnar og tímasettar, með tilliti til fjármálastöðugleika.

Framangreind sviðsmynd íslensks fjármálamarkaðar í dag skapar mörg erfið og vandasöm, en vonandi tímabundin verkefni í framkvæmd fjármálaeftirlits. Fjármálaeftirlitið leggur því mikla áherslu á að úrlausnum þeirra vandamála sem hamlu virkt eftirlit verði flýtt.

En nú höfum við ákveðið að líta upp úr amstri dægurmálanna og horfa til framtíðar, nýta okkur reynsluna og setja okkur skýr markmið um framtíðarstarf Fjármálaeftirlitsins.

Reynslan kennir okkur að hefðbundið eftirlit eins og það var framkvæmt bæði hér á landi og í flestum öðrum löndum dugði ekki til að koma í veg fyrir gjaldþrot fjármálastofnanna í ólugsjó alþjóðakreppunna.

Ímyndunarafl, færni og framkvæmdagleði fjármálamanna við gerð nýrra fjármálagerna knúin áfram af von um meiri arð, var svo öflug og svo langt á undan svifaseinum ríkisstofnunum í lagasetningu og eftirliti að fjármálamarkaðurinn minnir helst á sjálfala unglings sem prófar allt sem honum finnst spennandi án þess að hugsa um afleiðingarnar. Unglingurinn er oftast ekki nægilega þroskaður og hefur ekki næga reynslu til að skilja samfélagslega ábyrgð sína og þann skaða sem hann getur valdið sjálfum sér og öðrum. Lífsorkan og hraðinn er svo mikill að varnaðarorð foreldra hljóma eins og óp í eyðimörkinni. Þannig fór einnig um varnaðarorð reyndra og skynsamra bankamanna.

Hvað gerum við til að koma í veg fyrir afglöp unglingsanna okkar. Við reynum að fyrirbyggja mistökin með því að auka skilning á þeim hættum sem fyrir eru, skilning á umhverfinu og hvernig hann getur með skynsamlegri ákvarðanatöku tekið þátt í heilbrigðum leik og notið lífsins án þess að skaða sjálfan sig og aðra. Á sama tíma veitum við aðhald í verki.

Verkefni næstu missera er að festa í sessi hugarfarsbreytingu og breytta aðferðarfræði í fjármálaeftirliti sem byggist á fyrirbyggjandi, efnislegri og framsýnni framkvæmd.

Nýjar áherslur í stefnu Fjármálaeftirlitsins byggja á því að fyrirbyggjandi eftirlit sé nauðsynlegt til að draga megi úr hættum á gjaldþroti fjármálafyrirtækja og röskun á fjármálastöðugleika. Fyrirbyggjandi eftirlit kallar á efnislegt eftirlit til viðbótar við eftirliti með því að formskilyrðum laga sé fylgt eftir. Efnislegt eftirlit kallar á dýpri greiningu á:

- tilgangi ráðstafana
- heildarsamhengi við rekstrarskilyrði og þjóðhagslegt umhverfi, og
- afleiðingum ráðstafananna

Það er ekki nóg að krossa í boxin!

Stefna Fjármálaeftirlitsins er lifandi stjórn tæki. Hún verður kjölfesta í starfi stofnunarinnar. Hún skilgreinir þau markmið sem stefnt er að. Starfsáætlanir útfæra nánar þær aðgerðir sem markmiðunum er ætlað að ná. Stefnunni er skipt í sex kafla:

1. Eftirfylgni með löghlýðni og heilbrigðum viðskiptaháttum
2. Sjálfstæð könnun og mat á fjármálastofnunum
3. Fagleg umræða og gagnsæi
4. Gott skipulag og mannauður
5. Samstarf við aðra eftirlitsaðila
6. Alþjóðlegt samstarf

Fyrstu þrjú kaflarnir lýsa þeim þremur meginstoðum sem framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins mun byggja á.

### 1. Löghlýðni og heilbrigðir viðskiptahættir

Það er hlutverk Fjármálaeftirlitsins að veita fjármálastarfsemi aðhald og stuðla að því að löghlýðni og heiðarleiki verði ríkjandi viðmið innan fjármálastofnanna.

Hvaða leiðir höfum við til þess?

Löggjafinn hefur gefið Fjármálaeftirlitinu aukið vald til beitinga valdheimilda og meiri áhersla er lögð á að Fjármálaeftirlitið beiti sér meira en áður við eftirlit með heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum sem oft á tíðum eru mjög matskenndir.

Áhersla verður á markvissum, málefnalegum og tímanlegum beitingum valdheimilda.

Þegar valdheimildir skortir mun Fjármálaeftirlitið hafa frumkvæði að tillögum um lagabreytingar. Fjármálaeftirlitið mun einnig gefa út í auknu mæli leiðbeiningar og túlkun sína á lögum og reglum til að auka fyrirsjáanleika í framkvæmd eftirlits og gera það auðskilið.

Fjármálaeftirlitið mun leggja aukna áherslu á greiningarvinnu. Eftirlitið mun einnig auka vettvangsathuganir, þemaskoðanir og álagspróf og sannreyna gæði og áreiðanleika upplýsinga.

Áhersla er lögð á aukna samvinnu við fjármálafyrirtæki, samtök þeirra og Seðlabanka Íslands um upplýsingatækni og skilvirkari skýrsluskil. Þarfagreiningar eru lykillinn að árangri í því samstarfi.

Opin stjórnsýsla og upplýsingagjöf gagnvart eftirlitsskyldum aðilum verður höfð í fyrirrúmi. Efnislegar viðræður við eftirlitsskylda aðila verða auknar eftir því sem tilefni gefst til hvort

sem er munnlega eða bréfluga. Miðar þetta að því að framkvæmd eftirlits verði eins gagnsæ og auðskilin og frekast er kostur.

Viðurlögum verður beitt á markvissan hátt. Áhersla er lögð á aukin málshraða viðurlaga- og kærumála og einfalda málsmeðferð vegna minniháttar brota.

## 2. Sjálfstæð könnun og mat á fjármálastofnunum

Greining á einstökum fjármálafyrirtækjum er einna mikilvægasti þátturinn í nýrri stefnu Fjármálaeftirlitsins.

Eftirlitsaðilar bera sjálfir ábyrgð á áhættutöku sinni. Fjármálaeftirlitið mun hins vegar leggja mun ríkari áherslu á sjálfstæða og gagnrýna greiningu á upplýsingum fjármálastofnana um viðskiptastefnu þeirra og áætlun um skynsamlega áhættustýringu. Fjármálastofnunum ber einnig að greina Fjármálaeftirlitinu frá horfum og hættumerkum. Í kröfum og greiningu eftirlitsins verður tekið tillit til stærðar fjármálastofnanna, áhættustigi og kerfislegu vægi þess aðila sem í hlut á. Ítarlegar reglur eru til um framkvæmd slíkrar greiningar sem byggðar eru á reglum Basel nefndarinnar.

Stjórn og stjórnendur fjármálastofnana bera ábyrgð á því að fyrirtæki þeirra starfi að lögum með almannahagsmunum að leiðarljósi. Könnun og mat á fagmennsku og áreiðanleika stjórnenda og stjórnarmanna eftirlitsskyldra aðila eru því meðal mikilvægustu verkefna Fjármálaeftirlitsins. Verkefnið er vandmeðfarið þar sem huglægir þættir á borð við viðhorf til starfsins skipta ekki minna máli en þekking á leikreglum. Áhersla er því lögð á vandað hæfismat sem þróa þarf í ljósi reynslunnar.

Í greiningu á einstaka fjármálastofnunum verður lögð áhersla á heildarsýn og nýtingu á þeirri greiningarvinnu sem unnin er af öðrum stofnunum og sér í lagi Seðlabanka Íslands.

## 3. Fagleg umræða og mat

Fjármálaeftirlitið mun greiða fyrir virku upplýsingastreymi og upplýstri málefnalegri umræðu um framvindu og þróun á fjármálamörkuðum með því markmiði að stuðla að betri viðskiptaháttum og virkara markaðsaðhaldi með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið mun því leggja meiri áherslu á að taka þátt í opinberri faglegri umræðu og örva hana á þann hátt sem samrýmist markmiðum og eftirlitshlutverki stofnunarinnar.

## 4. Skipulag og mannauður

Mikið starf hefur þegar verið unnið í innri stefnumótun og skipulagi Fjármálaeftirlitsins. Ný stefna og áherslur kalla á aðlögun á skipulagi stofnunarinnar til framtíðar. Hin nýja stefna gerir miklar kröfur til starfsmanna stofnunarinnar og því er mikilvægt að á hverjum tíma hafi stofnunin á að skipa metnaðarfullum starfsmönnum með fjölbreytta þekkingu og reynslu. Verkefnið eru fjölbreytt og áhugaverð og kalla á markvissa símenntun starfsmanna, samkeppnishæf laun og aðlaðandi starfsaðstöðu.

## 5. Samstarf við Seðlabanka Íslands

Aukið samstarf eftirlitsaðila með einstökum fjármálafyrirtækjum sem hefur verið hlutverk fjármálaeftirlita (eindareftirlit) og hins vegar eftirlit með samræmdri mynd af fjármálastöðugleika sem hefur verið í höndum Seðlabanka (þjóðhagsvarúð) hefur verið mikið

í deigluinni í umræðu á alþjóðavettvangi. Inn í þá umræðu hafa komið hugmyndir sem gera auknar kröfur um eiginfjárkröfur og eiginfjárforða til fjármálafyrirtækja til að draga úr offramboði lánsfjár á þenslutímum og til að mæta áföllum á samdráttartímum. Enginn einn mælikvarði er til í dag sem tryggir árangur slíkra inngripa og því er enn langt í land hvað varðar útfærslu á þessum hugmyndum. Verði þær að veruleika kalla þær á sameiginlega ákvarðanatöku fjármálaeftirlita og Seðlabanka.

Í gagnrýni á eftirlitsframkvæmd hér á Íslandi hefur skortur á samstarfi varðandi sameiginlega ákvarðanatöku á þessu sviði verið nefnd sem ein af ástæðum fyrir því að svo fór sem fór. Það er óumdeilt að stjórnvöld og greiningaraðilar eiga að skoða áhættu einstakra aðila og kerfislega þróun markaðarins í samhengi. Fjármálaeftirlitið leggur því ríka áherslu á samstarf og þá sérstaklega við Seðlabanka Íslands og hefur samningur um nánari samvinnu aðilanna verið endurskoðaður og fjölmargir vinnuhópar settir á stofn um einstaka þætti þess.

## 6. Áherslur í alþjóðasamstarfi

Fjármálaeftirlitið leggur megináherslu á samstarf eftirlitsaðila í Evrópu. Það samstarf er nú í mikilli þróun og til stendur að setja á stofn samevrópskar stofnanir í stað ráðgefandi samstarfsnefnda. Mikilvægt er að staða Íslands í þessum stofnunum verði tryggð á viðunandi hátt í gegnum EES samstarfið við Evrópusambandið og leggur Fjármálaeftirlitið áherslu á þátttöku stofnunarinnar í því undirbúningsstarfi.

Áhersla er lögð á reglubundin samskipti við systurstofnanir á Norðurlöndum bæði um samþættingu eftirlits og samstarf á sérsviðum. Aukin áhersla verður lögð á starfsmannaskipti og þjálfun í samvinnu við Norðurlöndin.

---

Ég hef hér stiklað á stóru um helstu áhersluþætti nýrrar stefnu Fjármálaeftirlitsins sem setur stofnuninni metnaðarfull viðmið til framtíðar og markviss áform um að halda áfram þeirri uppbyggingu á stofnuninni sem nú þegar er hafin.

Nýjar áherslur beinast að fyrirbyggjandi eftirliti, meiri festu og eftirfylgni með löghlýðni og heiðarleika, faglegri greiningu og auknu gagnsæi sem stuðlar að markaðsaðhaldi.

Stefnunni verður fylgt eftir með starfsáætlunum og verður hún endurskoðuð að jafnaði á tveggja ára fresti. Stefnt er að mati utanaðkomandi aðila á þeim árangri sem næst við innleiðingu stefnunnar. Mikilvægt er fyrir endurreisn og trúverðugleika íslenska fjármálakerfisins að slíkt mat staðfesti að bætt hafi verið úr þeim annmörkum sem taldir voru á verklagi, valdheimildum og framkvæmd fjármálaeftirlits fyrir hrun.

Brýn forgangsverkefni munu halda áfram að gera miklar kröfur til stofnunarinnar, en mikilvægt er að lagður verði grunnur að markvissu og fyrirbyggjandi eftirliti til framtíðar til þess að hér þróist heilbrigður og traustur fjármálamarkaður sem sinnir því samfélagslega markmiði að tryggja viðgang atvinnulífs og góðra lífskjara á Íslandi.