

28. maí 2013

Ræða stjórnarformanns FME á aðalfundi

### **Fjármálaeftirlitið og alþjóðleg viðmið**

Fjármálaeftirlitið setti sér skýra stefnu fyrir þremur árum og í framhaldi af því metnaðarfullar áætlanir um uppbyggingu eftirlitsins þannig að það standist alþjóðleg viðmið. Árið 2011 uppfyllti Fjármálaeftirlitið að hluta 11 af 25 svokölluðum Basel Core Principles um virkt fjármálaeftirlit. Viðmiðunum hefur verið fjölgað og eru nú orðin 29. Eitt af lykilmarkmiðum Fjármálaeftirlitsins er að það standist fyllilega alþjóðlegan samanburð við mat á þessum viðmiðum í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á Fjármálaeftirlitinu sem mun fara fram bráðlega.

Margt þarf að haldast í hendur til þess að þetta metnaðarfulla markmið náist. Eitt er innleiðing á svokölluðu áhættumiðuðu eftirliti. Í stuttu máli gengur áhættumiðað eftirlit út á að Fjármálaeftirlitið hafi kerfi, gögn, skipulag og vinnuaðferðir til að þekkja helstu áhættur á hverjum tíma, nýti tíma og aðrar bjargir þar sem mest þörf er á þeim með hliðsjón af áhættu af starfsemi ólíkra eftirlitsskyldra aðila og beiti sér markvisst við að milda áhættu. Í vor fékk Fjármálaeftirlitið svokallaðan IPA-styrk frá Evrópusambandinu til að vinna að þessu verkefni. Annað stórt verkefni, sem unnið er í góðu samstarfi við eftirlitsskylda aðila, er að breyta þorra reglubundinna skýrsluskila í rafræn gagnaskil – þannig að unnið verði sem mest með raungögn í samtíma.

Það er grundvallaratriði að Fjármálaeftirlitið uppfylli alþjóðleg viðmið – ekki aðeins fyrir trúverðugleika eftirlitsins innanlands og utan heldur einnig fyrir trúverðugleika íslensks fjármálakerfis í heild og þar með vonir um að fá trausta og ábyrga framtíðareigendur að þeim bönkum sem lúta slitastjórnnum – hvort sem þeir verða innlendir eða erlendir.

Það væri mikið heilbrigðismerki fyrir íslenskt efnahagslíf ef stöndug erlend fjármálafyrirtæki sýndu því áhuga að eignast hér fjármálafyrirtæki. Tilraunir til að hafa virka samkeppni í lokuðu hagkerfi eru svolítið eins og að setja viftu í loftlaust herbergi. Einnig má hafa í huga að einn af helstu lærdómum fjármálahrunsins er hvernig viðskipti á milli tengdra aðila geta magnað upp áhættu í kerfinu í heild. Opnir gluggar lofta best.

Nú á sér stað mikil þróun innan Evrópusambandsins í löggjöf og framkvæmd eftirlits á fjármálamarkaði. Á Íslandi hefur verið talið að ekki sé hægt að taka hluta þessarar löggjafar inn í EES-samninginn og íslenskan rétt vegna stjórnarskrárákvæða.

Í síðustu skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis segir um þetta:

*„Fari svo að EFTA-ríkin geti ekki samþykkt upptöku þessara reglna í EES-samninginn getur það haft í för með sér að ekki verður hægt að taka upp í EES-samninginn fjölda nýlegra gerða á sviði fjármálaþjónustu. Það þýðir að Ísland hefði í raun ekki lengur fulla aðild að innri markaði ESB á sviði fjármálaþjónustu. Erfiðleikar hafa verið að*

*koma upp í framkvæmd og slík tilvik munu verða enn fleiri eftir því sem tíminn líður.“*

Hér er staðan máluð með nokkuð sterkum litum. Vonandi kemur ekki til þess að ESB ýti úr vör því ferli sem lýst er í 102. grein EES-samningsins og gæti falið í sér að sá hluti EES-samningsins sem fjallar um fjármálaþjónustu yrði óvirkur a.m.k. tímabundið.

Hins vegar verð ég að taka undir þá ályktun og aðvörunarorð í skýrslu utanríkisráðherra að ef til kæmi, þá verða óhjákvæmilega neikvæð áhrif á fjármálaþjónustu og þar með rekstarumhverfi íslenskra fyrirtækja. Þau áhrif geta orðið veruleg þegar fram í sækir, sérstaklega ef ESB heldur áfram að setja nýja löggjöf á þessu sviði.

### **Efnahagsástand og lífeyrissjóðir**

Ég þarf ekki að fara mörgum orðum um þær sérstöku efnahagsaðstæður sem við búum við, sem lýsa sér m.a. í gjaldeyrishöftum og sérstöku eignarhaldi á mikilvægustu fjármálafyrirtækjunum. Erlend fjárfesting er lítil og á sama tíma eru fjármunir fastir á Íslandi.

Talsvert hefur verið fjallað um það undanfarið hvernig þetta ástand hefur áhrif á hlutabréfakaup og gæti mögulega valdið bóllumyndun, en ég vil dvelja aðeins við aðra birtingarmynd þessa ástands.

Það hefur verið stefna stjórnvalda að byggja upp sjóðasöfnun í lífeyriskerfinu. Það er að segja að hver kynslóð fyrir sig leggi til hliðar til eftirlaunaáranna í stað þess að byggja á gegnumstreymiskerfi í gegnum almannatryggingar eins og tíðkast víða í öðrum löndum. Í samanburðartölum OECD á eignastöðu sjálfstæðra lífeyrissjóða sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) hefur Ísland verið í öðru sæti undanfarin ár og líkur eru á að við verðum í fyrsta sæti miðað við tölur síðasta árs, en við árslok námu þessar eignir um 140% af vergri landsframleiðslu.

Vegna takmarkana á erlendum fjárfestingum lífeyrissjóða þarf að finna fjárfestingaþörf sjóðanna, sem er um 130 milljarðar króna á ári, farveg á innlendum verðbréfa- og fasteignamarkaði. Þessar kringumstæður hafa leitt til þess að verðbréf með ábyrgð ríkisins (ríkisverðbréf) og sveitarfélaga eru um helmingur af eignum samtryggingadeilda lífeyrissjóða. Við þessar aðstæður má segja að lífeyriskerfið beri keim af gegnumstreymskerfi þar sem stór hluti framtíðargreiðslna lífeyris verður fjármagnaður með afborgunum ríkisverðbréfa - þ.e.a.s. með skatttekjum ríkisins. Það má spyrja að því hvort þessi þróun geti leitt til aukinnar pólitískrar áhættu fyrir lífeyrissjóðakerfið.

Hvaða ályktun getum við dregið af þessu? Í fyrsta lagi þá blasir við að það verður sífellt brýnna að fjármagnshöftin verði leyst meðal annars til þess að stuðla að jafnvægi á innlendum fjármálamarkaði og bættri áhættudreifingu lífeyrissjóðanna og annarra innlendra fjárfesta. Íslenskt hagkerfi og samfélag þrífst illa í höftum. Um leið er mikilvægt að losun fjármagnshafta eigi sér stað

með hætti sem ekki teflir stöðugleika fjármálakerfisins í tvísýnu. Í öðru lagi þá er þjóðhagslegt mikilvægi lífeyrissjóðanna mikið og vaxandi og við þurfum að hafa vakandi auga með þeim hættum sem skapast vegna þess að nálægt helmingur eigna þeirra er á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga. Í þriðja lagi þá verða þær kröfur sífellt áleitnari að sjóðirnir fái rýmri fjárfestingarheimildir. Einnig, í ljósi þessa alls, þá þarf ekki að koma á óvart að Fjármálaeftirlitið gengur fast fram í að gera ríkar kröfur og fylgjast vel með hæfni þeirra sem veljast í stjórnir lífeyrissjóða.

## **Heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir**

Í ljóði eftir Einar Má Guðmundsson segir að fjarlægðin á milli mannanna sé sú sama og vegalengdin á milli húsanna. Samkvæmt þeirri kenningu ætti samstarf Fjármálaeftirlitsins og eftirlitsskyldra aðila að vera mjög náð, eftir að FME flutti í Borgartúnið.

Þótt hæfileg fjarlægð þurfi ávallt að vera til staðar á milli eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsins eru heilbrigðir og eðlilegir viðskiptahættir eitt af því sem við getum átt náð samstarf um.

Í lögum um fjármálafyrirtæki stendur að Fjármálaeftirlitið setji reglur um hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir fjármálafyrirtækja. Í stefnu Fjármálaeftirlitsins kemur einnig fram að Fjármálaeftirlitið byggi á efnislegu mati við eftirlit með heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum. Engu að síður hefur vafist fyrir ýmsum að setja á blað hvað teljist eðlilegir og heilbrigðir viðskiptahættir.

Ein ástæðan er sú að seint verður komist að algildum sannindum um þetta efni. Þó að við lifum eftir ákveðnum gildum sem breytast hægt eða aldrei, þá fer það að nokkru leyti eftir aðstæðum á hverjum tíma hvað telst rétt að gera. Rökræða um viðskiptahætti er þessu marki brennd. Hún er ólík skoðanaskiptum um fegurð eða áhuga á íþróttum sem fara einungis eftir persónulegum smekk hvers og eins. En hún er einnig ólík raunvísindum sem vinna með óhrekjanleg, hlutlæg sannindi.

Friðrik Sophusson, stjórnarformaður Íslandsbanka, fjallaði á ársfundi bankans um hertar kröfur um upplýsingagjöf fjármálafyrirtækja til eftirlitsaðila og sagði skiljanlegt að regluverk fjármálamarkaðar hafi farið í gegnum endurskoðun í kjölfar fjármálakreppunnar. Hann benti hinsvegar á að mestu skipti að stjórnvöld og eftirlitsaðilar hefðu í huga að regluverk og eftirlit kæmi aldrei í stað ábyrgra og góðra stjórnarháttanna. Virkasta leiðin til þess að stuðla að heilbrigðum og traustum rekstri fjármálafyrirtækja væri að tryggja sjálfsábyrgð fyrirtækjanna, stjórnenda þeirra og eigenda.

Ég er sammála þessum orðum Friðriks. Lög, reglur, eftirlit og viðurlög geta aldrei tryggt eða komið í stað ábyrgra og góðra stjórnháttanna. Að sama skapi mega reglur um heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti ekki verða til þess að taka þá ábyrgð af stjórnendum og starfsmönnum fjármálafyrirtækja.

Hins vegar er ekki einungis lögboðið heldur einnig skynsamlegt að við rökræðum hvað séu eðlilegir viðskiptahættir og hvað sé óeðlilegt í stjórnun fjármálafyrirtækja og í samskiptum fjármálafyrirtækja við viðskiptavini. Fjármálaeftirlitið sendi nýlega frá sér til umsagnar drög að reglum um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti. Margar góðar athugasemdir bárust við drögunum og reglurnar verða líklega afgreiddar í stjórn eftirlitsins fljótlega. Reglurnar eru almennar leikreglur – svokallaðar „high level principles“ – og markmiðið er að útfæra þær nánar í leiðbeinandi tilmælum í ríku samráði við fjármálafyrirtækin og aðra hagsmunaaðila.

Hugmyndin er ekki að yfirtaka ábyrgð þeirra sem starfa við fjármálaþjónustu eða að slæva dómgreind þeirra. Reglur koma ekki í stað heiðarlegra vinnubragða. Þær hafa hins vegar þann tilgang að skýra og samrýma væntingar um hvað teljist heilbrigðir viðskiptahættir almennt. Einmitt þess vegna fjalla reglurnar um meginmarkmið og grundvallarviðmið.

Ég bind vonir við að sú vinna sem framundan er við vinnslu leiðbeinandi tilmæla um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti verði til þess að við skýrum í sameiningu þær væntingar sem eru til fjármálafyrirtækja bæði varðandi innri stjórnhætti og varðandi samskipti við viðskiptavini og setjum skynsamleg og góð viðmið.

Leiðbeinandi tilmæli eru í eðli sínu mýkri aðferð til að hafa áhrif á hegðun heldur en lög eða reglur. Þau hafa þann kost að tiltölulega einfalt er að móta þær áfram í samstarfi á milli eftirlitsaðilans, fjármálafyrirtækjanna og annarra sem hafa hagsmuna að gæta. Tilmælin veita leiðsögn og gefa eftirlitinu betri stöðu til að hrósa því sem vel er gert, gera athugasemdir og kröfur um úrbætur þegar hallað er á eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og veita aðhald með birtingu gagnsæistilkynninga þannig að aðilar á markaði og samfélagið allt sjái þau álitaefni sem fjallað er um.

Framtíðarsýn Fjármálaeftirlitsins er að fjármálamarkaðir starfi eftir gildandi leikreglum **og** eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum í þágu alls samfélagsins.