



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

FJÁRMÁL

Vefrit Fjármálaeftirlitsins

Efni:

Íslenskir lífeyrissjóðir í alþjóðlegum
samanburði við árslok 2011

Gagnsæistilkynningar Fjármálaeftirlitsins
– mikilvæg leið til að miðla upplýsingum

Skuldbindingaskrá
– bætt eftirlit með samþjöppun útlána

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með aðgerðum
gegn peningaþvætti og fjármögnun
hryðjuverka

ÍSLENSKIR LÍFEYRISSJÓÐIR Í ALPJÓÐLEGUM SAMANBURÐI VIÐ ÁRSLOK 2011

Eftir áföllin tengd fjármálakreppunni hafa lífeyrissjóðir í löndum innan OECD vaxið stöðugt frá árinu 2009. OECD áætlar að tapast hafi 3,4 trilljónir bandaríkjadala í kreppunni en samt sem áður voru eignir sjóðanna metnar á 20,1 trilljónir bandaríkjadala (420 þús. ma. kr.) við árslok 2011 og hafa aldrei verið hærri.

Sem hlutfall af landsframleiðslu er vegið meðaltal eigna sjóðanna um 72,4% að meðaltali við árslok 2011 en var um 67,3% við árslok 2001. Þetta hlutfall er samt mjög lágt í mörgum löndum en í um helmingi OECD landa er það undir 20%.

Meðaltal raunávöxtunar lífeyrissjóðanna árið 2011 var neikvætt um 1,7%.

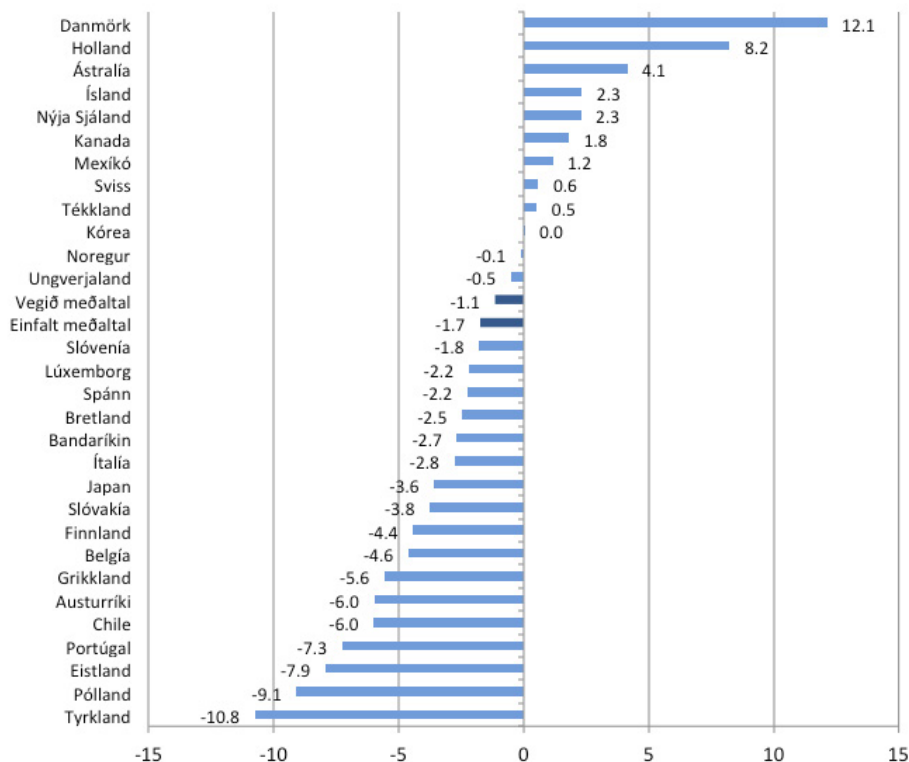
Ávöxtun sjóða í þessum löndum var á bilinu +12,1% til -10,8%. Hæst var raunávöxtun í Danmörku en lægst í Tyrklandi.

Fjárfestingar í hlutabréfum halda áfram að dragast saman. Hlutdeild sjóða með skilgreint iðgjald og án ábyrgðar (e. defined contribution) hefur aukist sem hlutfall af heildar lífeyrissparnaði og þar af leiðandi hefur hlutdeild sjóða með föst skilgreind réttindi og ábyrgð (e. defined benefit) minnkað. Í þeim löndum OECD þar sem gögn voru tiltæk var hlutdeild sjóða með föst réttindi 67,3%

árið 2001 en minnkaði niður í 66,6% árið 2011. Yfirleitt eru allir nýir sjóðir stofnaðir sem sjóðir með skilgreint iðgjaldaframlag og án ábyrgðar. Viða er verið að breyta sjóðum úr skilgreindum réttindum með ábyrgð í sjóði með skilgreint iðgjald og án ábyrgðar eða með takmarkaðri ábyrgð (áhættu). Það er almennt viðurkennt að sjóðir með ábyrgð (tryggð réttindi) séu ekki lengur raunhæfur valkostir til framtíðar.

Þrátt fyrir slakan árangur sjóða í kjölfar fjármálakreppunnar telur OECD að langtíma raunávöxtun sé viðunandi. Sem dæmi hefur OECD tekið saman tölur um ávöxtun sl. 40 ára í eftirfarandi fjórum löndum miðað við að fjárfest hefði verið 60% í hlutabréfum og 40% í langtíma ríkisverðbréfum. Meðaltal ársávöxtunar er miðað við framangreindar forsendur 2,8% í Japan, 4,2% í Þýskalandi, 4,4% í Bandaríkjunum og 5,8% í Bretlandi.

Eftir góða ávöxtun eigna á hlutabréfamörkuðum árin 2009 og 2010 lækkuðu þær í verði hjá vel flestum sjóðum vegna óvissunnar á mörkuðum á árinu 2011 sem afleiðing af skuldakreppu ríkja innan ESB. Eins og sést á mynd 1 var ávöxtun sjóðanna mjög misjöfn milli landa en vegið meðaltal var -1,1%. Hæst var ávöxtunin í Danmörku eða 12,1% en talið er að rekja megi þessa góðu ávöxtun til ávöxtunar skuldabréfa og vaxtaáhættuvarna (interest hedging). Á eftir Danmörku fylgja síðan Holland (8,2%), Ástralía (4,1%) og Ísland (2,3%) í fjórða sæti. Athygli vekur að árangur sjóða var nokkuð slakur á Ítalíu, í Japan, á Spáni og í Bandaríkjunum eða frá -2,2% til -3,6%.



Mynd 1. Raunávöxtun (%) lífeyrissjóða árið 2011 í nokkrum OECD löndum.



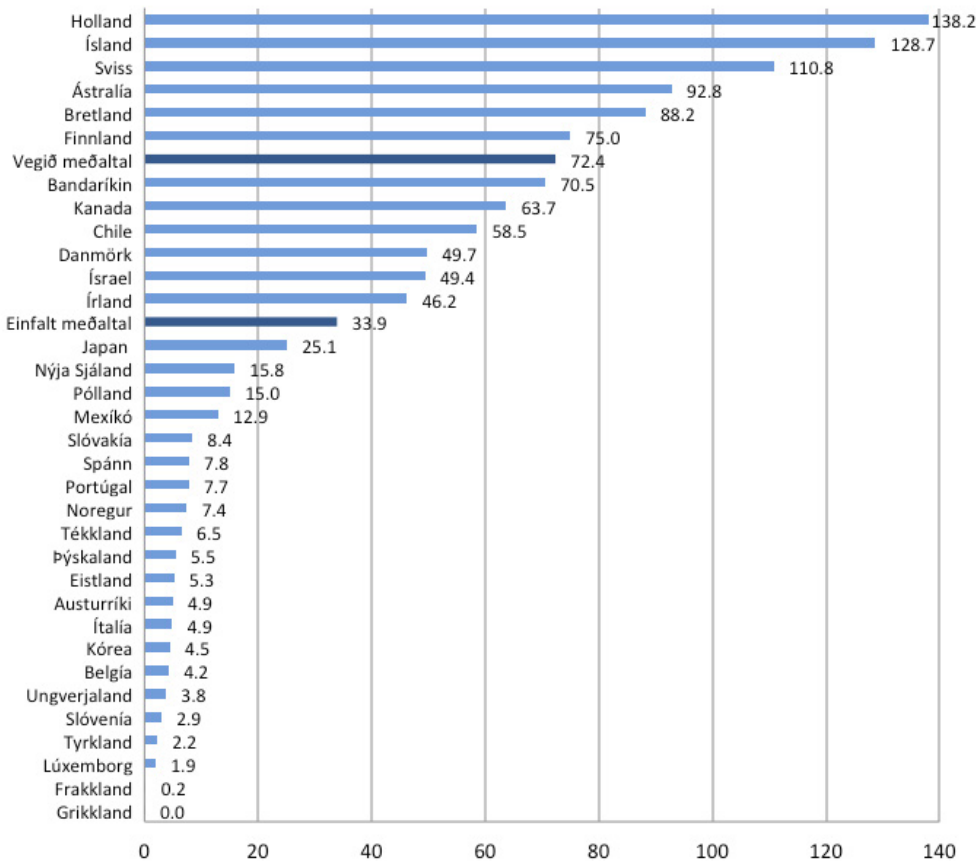
Björn Z. Ásgrímsson,
sérfræðingur í áhættugreiningu

Vegið meðaltal eigna lífeyrissjóða sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (e. GDP) hefur aukist úr 67,3% árið 2001 í 72,4 % við árslok 2011. Aðeins þrjú lönd eru með umrætt hlutfall hærra en 100%, þ.e. Holland, Ísland og Sviss. Tölur um þetta hlutfall hafa fengist frá 33 löndum og af þeim eru aðeins 13 með hærra hlutfall en 20% en því viðmiði telur OECD að lönd þurfi að ná til að teljast vera með þróaðan lífeyrissparnað. Í ofangreindum tölum eru eignir sjálfstæðra (e. autonomous) lífeyrissjóða sem í flestum tilfellum

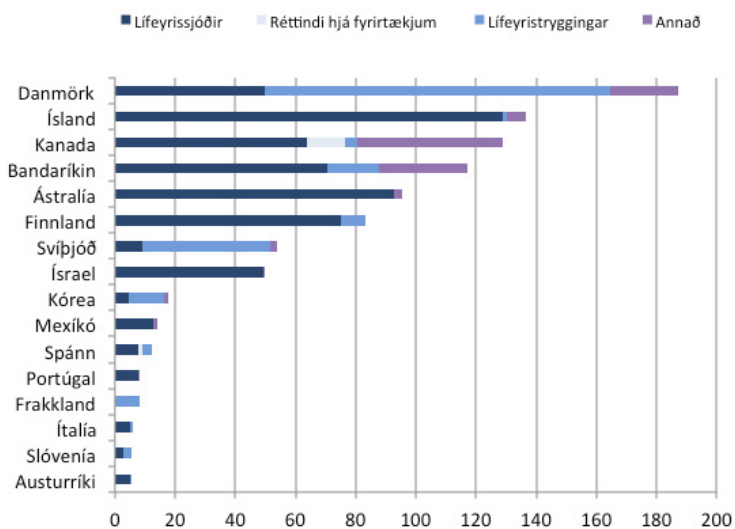
innihalda bæði eignir í samtryggingu og séreign. Í þessum tölum eru ekki eignir annarra vörsluaðila en lífeyrissjóða, eins og til dæmis eignir sem eru í vörslu banka og fjárfestingarféлага eða sjóða, en þær eignir eru umtalsverðar. Einnig bjóða líftryggingafélög og tryggingafélög fjölbreyttar lífeyrisafurðir sem ekki eru í ofangreindum tölum þegar fjallað er um eignir lífeyrissjóða. Að auki er nokkuð um eignir (réttindi) sem koma fram í efnahagsreikningum fyrirtækja. OECD telur að hlutfeld lífeyrissjóða af heildar lífeyrissparnaði sé að meðaltali 68,4%,

banka og fjárfestingarféлага 18,4%, tryggingaféлага 12,4% og 0,8% sé hluti af efnahagsreikningum fyrirtækja.

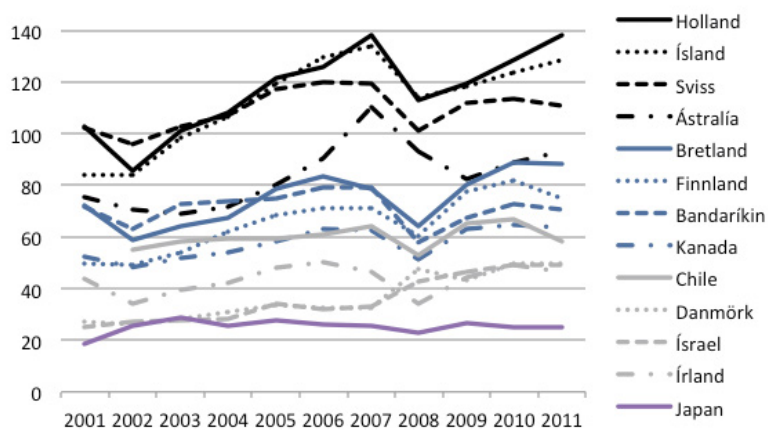
Stærstur hluti lífeyrissparnaðar er eins og að ofan greinir hjá lífeyrissjóðum en til eru veigamiklar undantekningar frá þessu. Á Norðurlöndunum er til dæmis verulegur hluti lífeyrissparnaðar í ýmsum lífeyrisafurðum hjá tryggingafélögum. Í Þýskalandi eru umtalsverð réttindi fólks (eignir) hluti af efnahagsreikningum fyrirtækja.



Mynd 2. Eignir lífeyrissjóða við árlök 2011 sem hlutfall (%) af vergri landsframleiðslu



Mynd 3. Heildar lífeyrissparnaður valinna OECD landa við árlök 2011 sem hlutfall (%) af landsframleiðslu eftir flokkum.

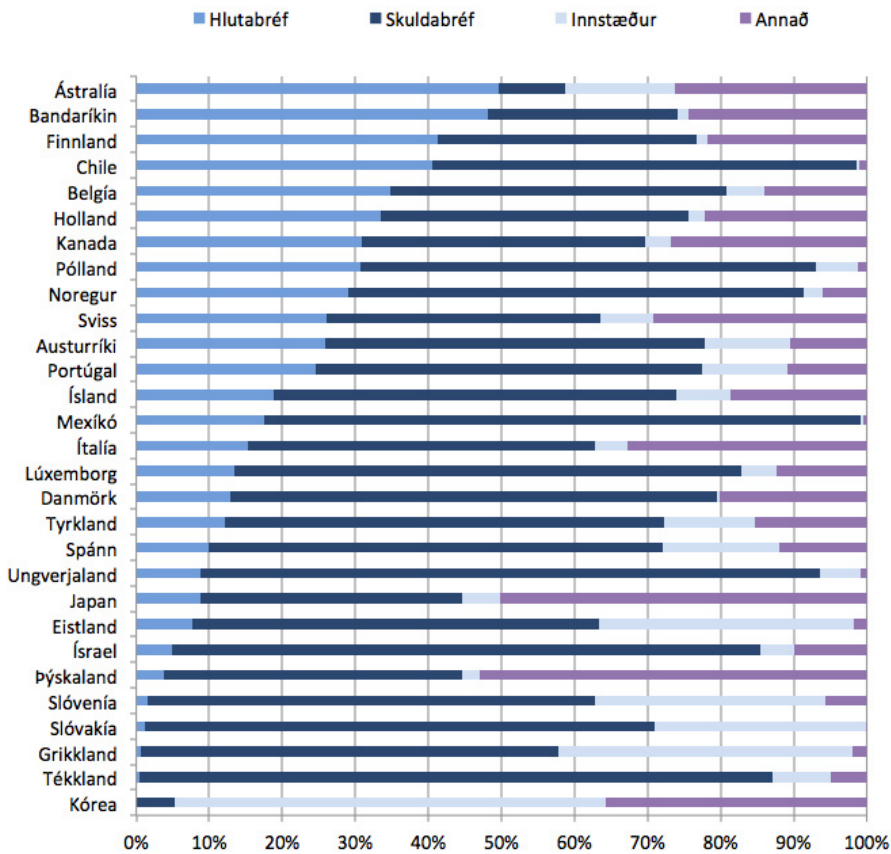


Mynd 4. Þróun eigna lífeyrissjóða frá 2001 til 2011 sem hlutfall af landsframleiðslu.

Á mynd 3 er sýndur heildar lífeyrissparnaður í nokkrum löndum. Myndin sýnir að í Danmörku er heildarlífeyrissparnaður að minnstum hluta í sjálfstæðum lífeyrissjóðum en heildar lífeyrissparnaður þar er nærri tvöföld landsframleiðsla. Á Íslandi er heildar lífeyrissparnaður um 137% af landsframleiðslu. Í mörgum löndum er erfitt að fá gögn um lífeyrissparnað sem ekki er í vörslu sjálfstæðra lífeyrissjóða.

Frá fjármálakreppunni hafa eignir lífeyrissjóða vaxið verulega meðal annars í Ástralíu, Finnlandi, Hollandi og Bretlandi og er sá vöxtur merkjanlegur sem hlutfall af landsframleiðslu, þó eitthvað hafi hægt á þeim vexti á árinu 2011. Ef litið er á mynd 4 sést þróun eigna lífeyrissjóða sem hlutfall af landsframleiðslu á árunum 2001 til 2011. Þar sjást vel áhrif fjármálakreppunnar 2008 og síðan hinn stöðugi vöxtur eftir það sem er einna greinilegastur hjá Hollandi og Íslandi.

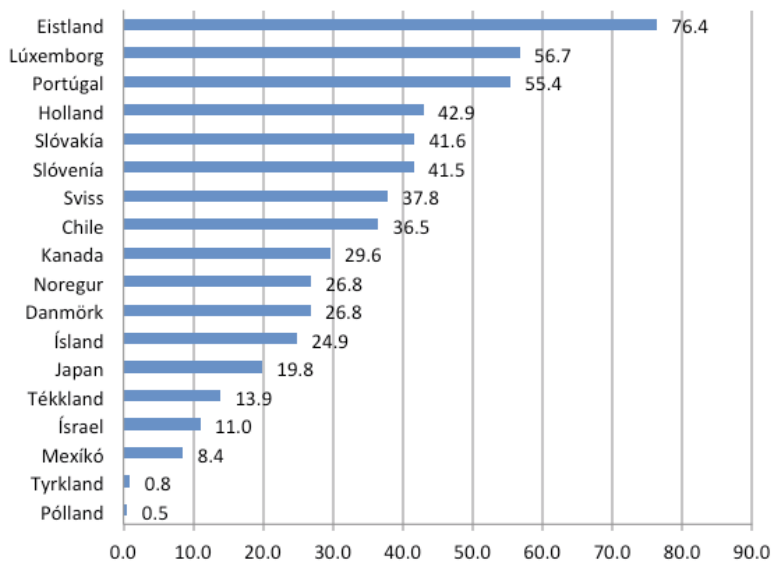
Fjárfestingar lífeyrissjóða í hlutabréfum eru í sögulegu lágmarki og lækkaði þetta hlutfall verulega 2011 í flestum löndum. Í engu landi námu hlutabréf meira en 50% af eignum. Ísland er nálægt miðgildi hvað varðar hlutfall hlutabréfa af eignum, um 20%. Athygli vekur hátt hlutfall eignar íslenskra sjóða í skuldabréfum og vega þar að sjálfsgöðu mest eignir í skuldabréfum með ríkisábyrgð. Svokallaðar aðrar fjárfestingar eru fjárfestingar í framtakssjóðum, vögunarsjóðum, fasteignum og innviðum samfélagsins. Sjá mynd 5. Fjárfestingar í þessum eignaflokkum hafa aukist á síðastliðnum árum.



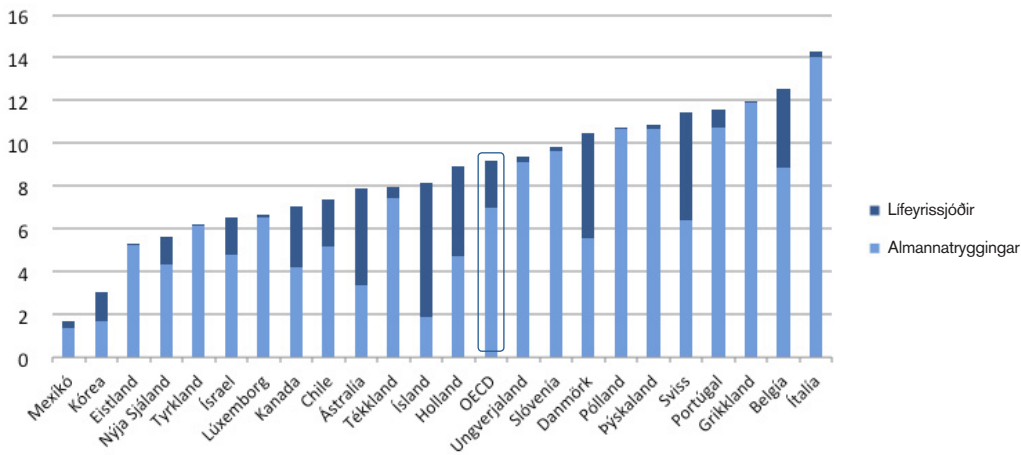
Mynd 5. Eignir lífeyrissjóða eftir eignaflokkum í völdum OECD löndum við árlök 2011.

Ef litið er á erlendar eignir í eignasöfnum lífeyrissjóða á mynd 6 sést greinilega að erlendar fjárfestingar íslenskra lífeyrissjóða eru umtalsvert minni en flestra annarra lífeyrissjóða innan OECD eða aðeins nálægt 25%. Í kjölfar skuldakreppunnar í Evrópu minnkuðu margir lífeyrissjóðir hlut sinn í erlendum eignum. Erlendar eignir íslenskra lífeyrissjóða eru nálægt meðaltali síðustu 6-7 ára en hlutfallið hefur ekki farið upp fyrir 30%.

Ef litið er á skiptingu og umfang lífeyrisgreiðslna er ljóst að Ísland sker sig nokkuð úr. Heildar lífeyrisgreiðslur á Íslandi, þ.e. frá lífeyrissjóðum og almannatryggingum, sem hlutfall af landsframleiðslu eru nálægt miðgildi innan OECD eins og sjá má á mynd 7. Myndin sýnir jafnframt að stór hluti lífeyris á Íslandi kemur frá lífeyrissjóðum. Þessu er viðast hvar á annan veg farið í öðrum löndum þar sem almannatryggingar bera uppi stærstan hluta lífeyrisgreiðslna.



Mynd 6. Hlutdeild (%) erlendra eigna lífeyrissjóða í völdum OECD löndum.



Mynd 7. Hlutfall (%) heildar lífeyrisgreiðslna af landsframleiðslu árið 2011 í völdum OECD löndum.

Íslenska lífeyrissjóðakerfið hefur á margan hátt töluverða sérstöðu miðað við önnur lönd innan OECD. Það er mjög stórt miðað við landsframleiðslu en að vísu eru áfallnar skuldbindingar umfram eignir umtalsverðar og nema nú nálægt 35% af landsframleiðslu. Mörg lönd vinna af kappi að því að

efla sjálfstæða lífeyrissjóði og hverfa þannig frá gegnumstremiskerfi þar sem lífeyrir greiðist með samtíma sköttum í gegnum almannatryggingar. Framtíðaskuldbindingar slíks kerfis eru í flestum tilfellum gríðarlega háar og oft á tíðum óviðráðanlegar. Ísland stendur öðrum þjóðum frammar hvað þessa þróun

varðar með því að hafa snemma tekið þá stefnu að byggja upp lífeyrissjóðakerfi með sjóðasöfnun þannig að hver kynslóð leggi til hliðar fyrir sínum lífeyri. Þó er ljóst að breytinga er þörf á næstu árum til að treysta núverandi kerfi í sessi.



GAGNSÆISTILKYNNINGAR FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS

– MIKILVÆG LEIÐ TIL AÐ MIÐLA UPPLÝSINGUM

„Sá lagarammi sem Fjármálaeftirlitið starfar eftir takmarkar möguleika okkar á að tjá okkur opinberlega um stöðu eftirlitsskyldra aðila og veita upplýsingar á borð við þær sem þú leitar eftir. Við getum því ekki brugðist við spurningu þinni.“

Því miður verður Fjármálaeftirlitið stundum að senda bæði fjölmiðlum og einstaklingum svör á borð við það sem lesa má hér að ofan. Fjármálaeftirlitið getur þó oft veitt mikilvægar upplýsingar. Í því sambandi má meðal annars nefna greiningar á ársskýrslum lífeyrissjóða, banka og váttryggingafélaga sem birtar eru með reglubundnum hætti á vef Fjármálaeftirlitsins, fjölmiðlafundi og vefritið Fjármál. Mikilvæg leið til upplýsingamiðlunar eru einnig hinar svonefndu gagnsæistilkynningar sem birtar eru á vef Fjármálaeftirlitsins í samræmi við gagnsæisstefnu og upplýsingastefnu stofnunarinnar.

Niðurstöður athugana og þá ekki síst vettvangsathugana Fjármálaeftirlitsins eru almennt birtar í samræmi við gagnsæisstefnu stofnunarinnar. Þetta er gert í samræmi við 9. gr. a laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en sú grein kom fyrst inn í lögin með breytingalögum nr. 20/2009 og hljóðar svo:

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er byggjast á lögum þessum, nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmuni hans sem

slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Fjármálaeftirlitið skal birta opinberlega þá stefnu sem eftirlitið fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.

Til að mynda eru gagnsæistilkynningar birtar eftir hverja vettvangsathugun. Verklagið er þannig að í kjölfar athugunar eru samin drög að gagnsæistilkynningu. Viðkomandi eftirlitsskyldur aðili (banki, lífeyrissjóður o.s.frv.) fær síðan tilkynninguna til yfirlesturs áður en hún er birt. Hann á þess því kost að koma með athugasemdir ef honum þykir ástæða til. Oft gerir Fjármálaeftirlitið kröfur um úrbætur og þegar frestur viðkomandi til að bæta úr því sem áfátt var er runninn út birtir Fjármálaeftirlitið nýja gagnsæistilkynningu. Í þeirri tilkynningu kemur fram hvernig úrbótum hefur miðað. Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að birta eins mikið og unnt er, eins fljótt og kostur er.

Þar sem rík þagnarskylda gildir um starfsemi Fjármálaeftirlitsins eru gagnsæistilkynningar mjög gott tæki í samskiptum við þá aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Með þeim nást einnig góð tengsl við markaðinn þar sem gagnsæistilkynningar hjálpa eftirlitsskyldum aðilum að átta sig betur á áherslum Fjármálaeftirlitsins.

Stjórnendur sem vilja vanda rekstur fyrirtækja sinna og gæta þess að fara að lögum og reglum, fylgjast vel með efni gagnsæistilkynninganna og reyna að læra af því sem þar kemur fram. Í kjölfar birtinga berast því

oft fyrirspurnir um ákveðin atriði frá öðrum eftirlitsskyldum aðilum sem eru í svipuðum sporum og sá sem gagnsæistilkynningin beinist að. Þeir setja sig þá í samband við tengilið sinn hjá Fjármálaeftirlitinu og biðja um leiðbeiningar um hvað átt sé við ef þeim finnst eitthvað óskýrt og segja jafnvel frá því hvernig málum er háttað hjá þeim sjálfum.

Í gagnsæistilkynningum Fjármálaeftirlitsins er sagt frá öllum athugasemdum sem koma upp í kjölfar athugana. Þessi áhersla kemur fram í orðalaginu: Skýrsla þessi einskorðast við atriði sem betur mega fara. Þar sem í athugunum er fyrst og fremst horft til þess sem er áfátt, en fyrirtækjunum ekki hrósað fyrir það sem er í lagi, kann stundum að virðast svo sem Fjármálaeftirlitið sýni nokkuð mikla hörku.

Leitast er við að hafa gagnsæistilkynningar vegna vettvangsathugana hlíðstæðar að uppbyggingu. Þær heita að jafnaði niðurstöður athugunar á starfsemi eða fjárfestingum viðkomandi fyrirtækis. Í upphafi tilkynningar kemur fram hvaða fyrirtæki var athugað og hvaða atriði voru skoðuð. Síðan eru raktar þær athugasemdir sem gerðar hafa verið í kjölfar athugunarinnar og sagt frá þeim lagfæringum eða endurbótum sem farið var fram á. Að jafnaði er innri endurskoðanda falið að fylgja því eftir að farið sé að ábendingum Fjármálaeftirlitsins og fær hann til þess ákveðinn frest. Í tilkynningu sem birtist á heimasíðu Fjármálaeftirlitsins eftir að frestur til úrbóta er útrunninn er sagt frá



Sigurveig Guðmundsdóttir,
framkvæmdastjóri vettvangsathugana

efndum. Ef ekki hefur að öllu leyti verið orðið við þeim athugasemdum sem Fjármálaeftirlitið hefur gert er það tekið fram í þeirri tilkynningu. Almennt birtir Fjármálaeftirlitið ekki þriðju gagnsæistilkynninguna en því er fylgt eftir að farið sé eftir ábendingum og athugasemdum stofnunarinnar.

Afar misjafnt er hvernig aðilar taka gagnsæistilkynningum. Sumir bregðast mjög hart við og fara jafnvel með andmæli sín í fjölmiðla. Almennt má þó ráða það af þeim athugasemdum sem berast að sátt ríki á milli Fjármálaeftirlitsins og þeirra aðila sem eftirlit er haft með.



SKULDBINDINGASKRÁ – BÆTT EFTIRLIT MEÐ SAMÞJÖPPUN ÚTLÁNA

Í kjölfar falls viðskiptabankanna hóf Fjármálaeftirlitið uppbyggingu á svokallaðri skuldbindingaskrá (e. credit registry) að erlendri fyrirmynd í þeim tilgangi að bæta eftirlit með samþjöppun útlána í bankakerfinu og er þróun hennar nú komin vel á veg.

Sögulega hefur samþjöppun útlána verið ein af meginorsökum stærri áfalla sem lánastofnanir hafa orðið fyrir og er Ísland þar engin undantekning. Eitt af einkennum íslensku viðskiptabankanna, fyrir fall þeirra á árinu 2008, var mikil samþjöppun. Svo mikil að útlán til tveggja stærstu lántakendanna voru talin eftirá að hyggja nema hærrí fjárhæð en allt eigið fé bankakerfisins. Ekki aðeins voru útlánin til stærstu lántakendanna óeðlilega hátt hlutfall af heildarútlánnum bankanna, heldur tapaðist einnig mun hærra hlutfall af þeim útlánnum í kjölfar bankahrunsins en af minni útlánnum bankanna. Það er því ærin ástæða til að bæta eftirlit með þessum áhættuþætti.

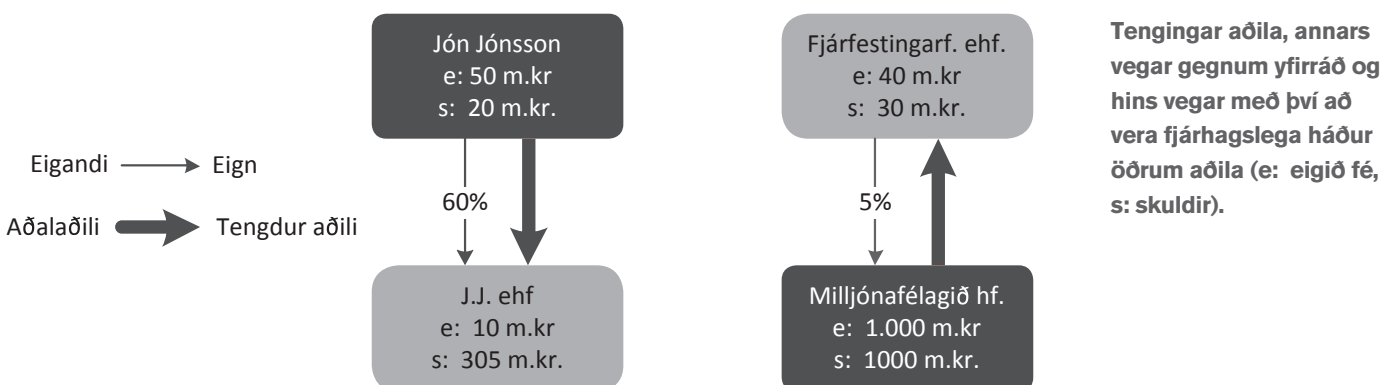
Eftirlit með lánaþyrngreiðslum lánastofnana er nú með þeim hætti að þær skila mánaðarlega til Fjármálaeftirlitsins upplýsingum um stærstu lántakendur sína, sbr. 17. gr. a. laga nr. 161/2002 um fjármálaþyrngtæki. Um er að ræða lánaþyrngreiðslur til aðila sem eru umfram 300 milljónir króna. Enn fremur skal senda upplýsingar til Fjármálaeftirlitsins um aðila í nánnum tengslum og hópa tengdra viðskiptamanna.

Um hóp tengdra viðskiptamanna er átt við ef öðru eða báðum eftirtalinna skilyrða er fullnægt. Annars vegar þegar aðili hefur bein eða óbein yfirráð yfir hinum og hins vegar þegar aðilar eru svo fjárhagslega tengdir að fjárhagserfiðleikar eins leiða að öllum líkindum til greiðsluferfiðleika hjá hinum aðilanum.

Lánastofnunum ber að upplýsa um hóp tengdra viðskiptavina við skil á gögnum. Þar sem slíkar tengingar eru í sumum tilfellum háðar mati, hefur

reynsla Fjármálaeftirlitsins sýnt að töluverður mismunur getur verið milli lánastofnana á því hvernig þær gera grein fyrir slíkum tengingum. Af þeim sökum, og til þess að tryggja gæði gagna bankanna, hefur Fjármálaeftirlitið hafið þróun á eigin aðferð við eftirlit með tengingum hóps tengdra viðskiptavina í samræmi við ákvæði laganna.

Aðferð Fjármálaeftirlitsins við eftirlit með tengingum hóps tengdra viðskiptavina verður að mestu leyti sjálfvirk og verður í því sambandi stuðst við gögn sem eru í vörslu opinberra aðila. Samkvæmt þeim viðmiðum sem lögð verða til grundvallar teljast það yfirráð ef einn aðili á meira en 50% í öðrum. Jafnframt telst aðili fjárhagslega tengdur öðrum ef eigið fé hans nemur lægri fjárhæð en eignarhlutur hans í hinum aðilanum. Grafið sem hér fylgir sýnir ímyndað dæmi um slíkar tengingar. J.J. ehf. telst tengt Jóni Jónssyni þar sem hann á meira en 50% hlutafjár í félaginu. Á sama hátt



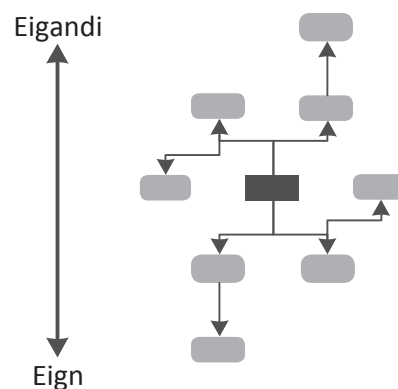


Guðmundur Örn Jónsson,
sérfræðingur í áhættugreiningu

telst Fjárfestingarfélagið ehf. tengt Milljónafélaginu ehf. þar sem eignarhluti þess í Milljónafélaginu ehf. nemur hærri fjárhæð ($5\% * 1000 \text{ m.kr.} = 50 \text{ m.kr.}$) en eigið fé Fjárfestingarfélagsins ehf. (40 m.kr.).

Tveir aðilar sem væru fjárhagslega tengdir gætu hvor um sig verið tengdir öðrum aðilum, og svo koll af kolli. Þannig gæti myndast stór hópur fjárhagslega tengdra aðila.

Fjármálaeftirlitið mun bera saman niðurstöður sem það fær með eigin athugunum við það sem lánastofnanir gefa upp með það að markmiði að skoða frávik sérstaklega. Ætti slíkt eftirlit að renna styrkari stoðum undir ákvarðanir varðandi tengingar og bæta þannig yfirsýn yfir samþjöppun í bankakerfinu, sem eins og áður segir er sú áhætta sem helst hefur ógnað fjármálakerfum í gegnum tíðina.



Dæmi um hóp tengdra aðila sem tengjast í gegnum yfirráð (niður tengingar) og með því að vera fjárhagslega háðir öðrum (upp tengingar).



EFTIRLIT FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS MEÐ AÐGERÐUM GEGN PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Löggjöf um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Saga aðgerða gegn peningabætti á Íslandi er ekki ýkja löng en fyrsta löggjöf þessa efnis leit dagsins ljós árið 1993 þegar lög um aðgerðir gegn peningabætti voru sett. Frumvarp til laganna má rekja til þess að árið 1991 gekk Ísland til samstarfs við alþjóðlegan vinnuhóp sem vinnur að aðgerðum gegn peningabætti (e. Financial Action Task Force – FATF). Vinnuhópurinn samdi 40 tillögum um aðgerðir þátttökuríkja í baráttunni gegn peningabætti. Með inngöngu í þennan vinnuhóp skuldbatt Ísland sig til þess að samræma löggjöf og starfsreglur að tillögnum. Þar að auki var Ísland skuldbundið til að laga löggjöf sína að tilskipun ráðs Evrópubandalagsins um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið yrði notað til peningabættar vegna gildistöku EES-samningsins.¹

Núgildandi lög nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka leystu síðan fyrrnefnd lög af hólmi. Með lögnum var innleidd tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/60/EB.

Tilgangur laganna er að koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með því að skylda aðila sem stunda starfsemi er kann að verða notuð til peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka til að þekkja deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi þeirra og tilkynna um það til bærra yfirvalda verði þeir varir við slíka ólögmæta starfsemi.

Skilgreining á peningabætti

Samkvæmt lögnum er með peningabætti átt við það þegar einstaklingur eða lögaðili tekur við eða aflar sér eða öðrum ávinnings með broti sem er refsivert samkvæmt almennum hegningarlögum eða öðrum lögum. Með peningabætti er einnig átt við það þegar einstaklingur eða lögaðili umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu, ráðstöfun eða flutningi ávinnings eða stuðlar á annan sambærilegan hátt að því að tryggja öðrum ávinning af slíkum refsiverðum brotum. Sem dæmi um peningabætti er þegar aðili hefur hagnast af sölu fíkniefna og „þvær“ peningana með því að leggja þá inn í banka og láta lita út fyrir að hann hafi hagnast með lögmætum hætti. Penningabætti er refsivert brot samkvæmt almennum hegningarlögum og skal sá sem gerist sekur um slíkt brot sæta fangelsi allt að 6 árum.

Tilkynningarskyldir aðilar undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum sem tilgreindir eru í a–e og m-lið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 64/2006. Fjármálaeftirlitið hefur því eftirlit með 80 tilkynningarskyldum aðilum en þeir eru nánar tiltekið:

- Fjármálafyrirtæki samkvæmt skilgreiningu laga um fjármálafyrirtæki,
- Líftryggingafélag,
- Lifeyrissjóðir,
- Vátryggingamiðlarar og vátryggingaumboðsmenn

samkvæmt lögum um miðlun vátrygginga þegar þeir miðla líftryggingum eða öðrum söfnunartengdum tryggingum,

- Útibú erlendra fyrirtækja sem staðsett eru á Íslandi og falla undir a-c-lið og m-lið laganna,
- Einstaklingar eða lögaðilar sem í atvinnuskyni stunda gjaldeyrisviðskipti eða yfirfærslu peninga og annarra verðmæta,
- Greiðslustofnanir og umboðsaðilar þeirra samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu.

Hlutverk og áherslur Fjármálaeftirlitsins í eftirliti með aðgerðum gegn peningabætti

Samkvæmt 25. gr. laga nr. 64/2006 hefur Fjármálaeftirlitið eftirlit með því að fyrrnefndir aðilar fari að ákvæðum laganna og reglugerða og reglna settra samkvæmt þeim. Um eftirlitið fer samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og þeim sérlögum sem um starfsemi eftirlitsskyldra aðila gilda. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að beita eftirlitsúræðum sem kveðið er á um í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi við eftirlit samkvæmt lögnum.

Að framangreindu virtu og með vísan til tilgangs laga nr. 64/2006 hefur Fjármálaeftirlitið því ekki það hlutverk að rannsaka meint peningabætti heldur skal stofnunin tryggja að þeir aðilar sem falla undir eftirlit hennar grípi til viðeigandi ráðstafana til að koma í veg fyrir að þeir séu misnotaðir til peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Það er síðan í höndum

¹ Athugasemdir í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 80/1993, 116. löggjafarþing - 210. mál.



Helga Rut Eysteinsdóttir,
lögfræðingur á eftirlitssviði

lögreglu að fara með rannsókn meintra brota á grundvelli tilkynninga frá tilkynningarskyldum aðilum. Nánar verður vikið að því hér á eftir.

Fjármálaeftirlitið hefur mótað tiltekna áherslu í eftirliti með aðgerðum gegn peningabætti en um er að ræða veigamestu þættina sem fjallað er um í lögum nr. 64/2006. Hér að neðan verður stiklað á stóru hvað varðar þá þætti sem Fjármálaeftirlitið horfir helst til við eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum.

Upphaf viðskipta. Fyrst ber að nefna að samkvæmt 4. gr. laga nr. 64/2006 skulu tilkynningarskyldir aðilar kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna í tilteknum tilvikum sem talin eru upp í ákvæðinu. Sérstaklega er vert að nefna eftirfarandi orðalag b- og c-liðar 4. gr. laganna: „hvort sem viðskiptin fara fram í einni færslu eða fleirum sem virðast tengjast hver annari“. Í tengslum við þetta hefur Fjármálaeftirlitið brýnt fyrir tilkynningarskyldum aðilum að vera sérstaklega á varðbergi gagnvart því að einstakar færslur með lægri fjárhæðir en kveðið er á um í 4. gr. laganna kunni að tengjast hver annari og getur heildarfjárhæð viðskiptanna farið yfir fyrrgreind mörk. Í þessu skyni breytti Fjármálaeftirlitið leiðbeinandi tilmælum sínum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og er nú mælt til þess að afla sé persónuskilríkja viðskiptamanns, í þeim tilvikum þegar fjárhæð hinna einstöku færslna er að lágmarki 1000 evrur.

Áreiðanleikakönnun. Kveðið er á um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna

í II. kafla laga nr. 64/2006. Slik áreiðanleikakönnun er grunnþátturinn í aðgerðum gegn peningabætti og mikilvægt að fullnægjandi upplýsinga sé afla til að sanna deili á viðskiptamanni. Í lögnum og fyrrnefndum leiðbeinandi tilmælum Fjármálaeftirlitsins er kveðið á um hvaða upplýsinga þarf að afla til þess að kanna áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamann.

Meginkrafa áreiðanleikakönnunar er að kallað sé eftir persónuskilríkjum einstaklinga og vottorðum lögaðila, sbr. a- og b-liður 1. mgr. 5. gr. laga nr. 64/2006. Þá hefur verið lögð áhersla á að tilkynningarskyldir aðilar tryggi að prókúruhafar og aðrir sem hafa sérstaka heimild, þar með taldir framkvæmdastjórnar og stjórnarmenn, sanni á sér deili. Einnig hefur Fjármálaeftirlitið lagt mikla áherslu á að aðilar gangi úr skugga um hver sé raunverulegur eigandi umrædds viðskiptamanns en nánar verður vikið að því hér á eftir.

Reglubundið eftirlit. Reglubundið eftirlit er mikilvægur þáttur í innra eftirliti tilkynningarskyldra aðila en tilgangur þess að hafa reglubundið eftirlit með samningssambandinu við viðskiptamenn er að tryggja að viðskipti þeirra séu í samræmi við fyrirliggjandi upplýsingar um þá, t.d. með athugun á viðskiptum sem eiga sér stað á meðan á samningssambandinu stendur, sbr. 6. gr. laga nr. 64/2006.

Auknar kröfur til áreiðanleikakönnunar. Í III. kafla laganna er kveðið á um í hvaða

tilvikum skuli gera auknar kröfur til könnunar á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamann. Um er að ræða tilvik þar sem meiri hættu en ella er talin á peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka. Þau tilvik sem nefnd eru í umræddum kafla laganna eru eftirfarandi:

- Fjarsala, þ.e. stofnun samninga með notkun fjarskiptaáðferða eða á annan sambærilegan hátt þar sem viðskiptamaðurinn er ekki á staðnum til að sanna á sér deili,
- Millibankaviðskipti,
- Þegar um er að ræða viðskiptamenn sem teljast vera einstaklingar í áhættuhópi vegna stjórn-málatengsla sinna og eru búsettir í öðru landi,
- Millibankaviðskipti við lánastofnun eða annan aðila með sambærilega starfsemi sem stofnaður er innan lögsögu þar sem hann hefur enga raunverulega starfsemi eða stjórn og er ótengdur eftirlitsskyldri fjármálasamstæðu,
- Þegar um er að ræða nýja tækni, vöru eða viðskipti þar sem hvatt er til nafnleyndar.

Tilkynningarskylda. Tilkynningarskylda samkvæmt 17. gr. laga nr. 64/2006 er einn af hornsteinum aðgerða gegn peningabætti og hefur í gegnum tíðina verið lögð mikil áhersla á að aðilar láti athuga gaumgæfilega öll viðskipti sem grunur leikur á að rekja megi til peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka og tilkynna lögreglu um viðskipti þar sem slík tengsl eru talin vera fyrir hendi. Tilkynningarskyldir aðilar tilkynna grunsamleg viðskipti til peningabættisskrifstofu

Ríkislögreglustjóra sem greinir tilkynningarnar og metur hvort ástæða sé til þess að senda þær áfram til viðeigandi lögregluembætta sem fara með rannsókn meints peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Það sem af er árinu 2012 hafa peningabættisskrifstofu borist 330 tilkynningar en nær eingöngu hafa borist tilkynningar frá bönkum.

Innra eftirlit. Síðast en ekki síst er grundvallaratriði að tilkynningarskyldir aðilar gripi til ráðstafana til að tryggja að innra eftirlit með aðgerðum gegn peningabætti sé með fullnægjandi hætti. Í slíku innra eftirliti felst m.a. að fylgjast með skilvirkni þeirra ráðstafana sem gripið hefur verið til, setja innri reglur um málefnið og sjá til þess að starfsmenn hljóti sérstaka þjálfun í aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Hvað þjálfun og fræðslu varðar sérstaklega verður aldrei of mikil áhersla lögð á mikilvægi þess að þessi mál séu í góðum farvegi hjá þeim tilkynningarskyldu aðilum sem eru undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Slík þjálfun og fræðsla er undirstaða þess að viðkomandi starfsmenn verði þess varir ef eitthvað grunsamlegt er á seyði og geti brugðist við með viðeigandi hætti.

Raunverulegur eigandi viðskiptamanns

Eins og áður er rakið hefur Fjármálaeftirlitið lagt áherslu á að tilkynningarskyldir aðilar gangi úr skugga um hver sé raunverulegur eigandi viðskiptamanns. Í 2. mgr. 5. gr. laga nr. 64/2006 er kveðið á um að tilkynningarskyldir aðilar skulu

ávallt afla fullnægjandi upplýsinga um raunverulegan eiganda, sbr. 4. tölul. 3. gr. laganna. Þá skal, í þeim tilvikum þar sem um er að ræða lögaðila, leggja sjálfstætt mat á hvort upplýsingar um viðskiptamann og raunverulegan eiganda séu réttar og fullnægjandi. Samkvæmt lögnum er raunverulegur eigandi skilgreindur með eftirfarandi hætti:

„Einstaklingur, einn eða fleiri, sem í raun á starfseminna eða stýrir þeim viðskiptamanni, lögaðila eða einstaklingi, í hvers nafni viðskipti eða starfsemi eru stunduð eða framkvæmd. Raunverulegur eigandi telst m.a. vera:

a. Einstaklingur eða einstaklingar sem í raun eiga eða stjórna lögaðila í gegnum beina eða óbeina eignaraðild að meira en 25% hlut í lögaðilanum, ráða yfir meira en 25% atkvæðisréttar eða teljast á annan hátt hafa yfirráð yfir lögaðila. Ákvæðið á þó ekki við um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir.

b. Einstaklingur eða einstaklingar sem eru framtíðareigendur að 25% eða meira af eignum fjárvörslusjóðs eða svipaðs löglegs fyrirkomulags, eða hafa yfirráð yfir 25% eða meira af eignum hans. Í tilvikum þar sem ekki hefur enn verið ákveðið hverjir munu njóta góðs af slíkum fjárvörslusjóði telst raunverulegur eigandi vera sá eða þeir sem sjóðurinn er stofnaður fyrir eða starfar fyrir.“

Fjármálaeftirlitið hefur orðið vart við talsverðan misskilning um framangreint hugtak og hvað felst í því að afla fullnægjandi upplýsinga um raunverulegan eiganda. Fjármálaeftirlitið vill því árétta að ekki er nægjanlegt að afla upplýsinga um hluthafa viðkomandi viðskiptamanns sé hann lögaðili, án þess að afla upplýsinga um hvaða einstaklingur/ einstaklingar eru að baki umræddum hluthöfum. Fjármálaeftirlitið leggur ríka áherslu á að tilkynningarskyldir aðilar gangi úr skugga um að starfsmenn afli ávallt nauðsynlegra upplýsinga í þessu sambandi.

Aðferðir við eftirlit Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaeftirlitið beitir sambærilegum aðferðum við eftirlit með aðgerðum gegn peningabætti og við eftirlit með öðrum þáttum í starfsemi eftirlitskyldra aðila. Eins og áður segir fer um eftirlitið samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Vettvangsathuganir í þessum málaflokki voru ekki í forgangi hjá Fjármálaeftirlitinu árin eftir efnahagshrunið sem varð í október 2008. Ástæðan var sá fjöldi krefjandi verkefna sem stofnunin þurfti að takast á við. Ákveðin stefnubreyting varð þó hjá Fjármálaeftirlitinu í janúar 2012 þegar stofnað var nýtt vettvangsathugunarsvið innan stofnunarinnar, sem hefur orðið til þess að unnt er að beina kröftum tiltekinna starfsmanna eingöngu í verkefni tengd aðgerðum gegn peningabætti. Að mati Fjármálaeftirlitsins er þessi aðferð við eftirlit mjög gagnleg,

bæði fyrir stofnunina sjálfa og þá tilkynningarskyldu aðila sem sæta eftirliti með þessum hætti.

Þá hefur Fjármálaeftirlitið einnig eftirlit með þessum málaflokki með öflun gagna og úttekta á þeim, án þess að slíkri gagnaöflun fylgi vettvangsheimsókn. Í slíkum úttektum er einungis aflað upplýsinga um tiltekna þætti í tengslum við málaflokkinn en ekki óskað eftir frekari upplýsingum og gerðar úrtakskannanir í kjölfarið. Fjármálaeftirlitið telur að hluti af því að hafa eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum felist í því að svara fyrirspurnum og erindum frá tilkynningarskyldum aðilum undir eftirliti stofnunarinnar. Fjármálaeftirlitið lítur svo á að það sé ekki síður mikilvægur þáttur í eftirliti

með málaflokknum og stuðlar að því að tilkynningarskyldir aðilar fari að þeim lögum og reglum sem um málaflokkinn gilda.

Leiðbeinandi tilmæli um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Fjármálaeftirlitið gaf út fyrstu leiðbeinandi tilmæli stofnunarinnar um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka árið 2008. Tilmælin voru endurskoðuð, m.a. vegna breytinga á lögum nr. 64/2006 og voru ný tilmæli nr. 3/2011 gefin út. Tilmælin eru sett til leiðbeiningar fyrir tilkynningarskylda aðila undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins, við að framfylgja ákvæðum laga nr. 64/2006. Tilgangur tilmælanna er því fyrst og fremst að

skýra ýmis ákvæði laganna án þess þó að vera tæmandi. Þá geta tilmælin orðið grundvöllur krafna Fjármálaeftirlitsins um úrbætur með vísan til laga nr. 64/2006, laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sérlega um starfsleyfisskylda starfsemi og alþjóðlegra reglna og skuldbindinga íslenska ríkisins á þessu sviði.

Fjármálaeftirlitið reynir eftir fremsta megni að fylgjast með þróun og breytingum á alþjóðavettvangi í tengslum við aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því sambandi er meðal annars nauðsynlegt að laga leiðbeinandi tilmæli stofnunarinnar að þessari öru þróun. Að því virtu hefur Fjármálaeftirlitið í hyggju að hefja



endurskoðun á tilmælunum á næsta ári og verður í þeirri endurskoðun m.a. tekið mið af nýlegum breytingum á 40 tilmælum FATF.

Aðkoma FATF að aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi

FATF gerði úttekt á aðgerðum gegn peningabætti á Íslandi árið 2006. Meðal þeirra stofnana sem FATF tók til skoðunar var Fjármálaeftirlitið og hvernig það sinnti eftirliti með aðgerðum gegn peningabætti hjá aðilum undir eftirliti þess. Niðurstaða úttektarhópsins var m.a. sú að Fjármálaeftirlitið hefði ekki haft fullnægjandi eftirlit með því að tilkynningarskyldir aðilar gripu til viðeigandi ráðstafana í tengslum við aðgerðir gegn peningabætti. Í ljósi þess hversu skammt var síðan lög nr. 64/2006 tóku gildi, var það einnig

niðurstaða úttektarhópsins, að ekki hefði verið sýnt fram á virkni kerfisins í heild sinni.

Allt frá árinu 2006 hefur Ísland sætt töluverðri eftirfylgni af hálfu FATF vegna úttektarinnar og var í upphafi gerð krafa um skil á skýrslum um stöðu mála einu sinni á ári. Síðustu ár hefur þessi eftirfylgni verið aukin og hefur eftirfylgniskýrslum verið skilað þrisvar sinnum á ári.

Á fundi FATF í febrúar 2013 er ráðgert að gengið verði frá lokaúttekt á aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi. Á fundinum er ætlunin að ljúka eftirfylgni úttektarinnar frá árinu 2006 þegar metið hefur verið hvort þær ráðstafanir sem Ísland hefur gripið til uppfylli þær lágmarkskröfur sem gerðar eru. Töluverður árangur hefur náðst hjá

Fjármálaeftirlitinu varðandi styrkingu eftirlits með þessum málaflokki og má gera ráð fyrir að jákvæð niðurstaða fái á fundinum.

Mikilvægi samstarfs

Hér að framan hefur verið fjallað stuttlega um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og ljóst er af þeirri umfjöllun að Fjármálaeftirlitið er aðeins einn hlekkur í langri keðju. Nauðsynlegt er að allir sem að málaflokknum koma, sérstaklega tilkynningarskyldir aðilar, stofnanir sem hafa eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum og lögregla, leggist á eitt til að reyna koma í veg fyrir að tilkynningarskyldir aðilar séu misnotaðir til peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Ritstjórn: Arnar Þór Sæþórsson, Kristján Ólafur Jóhannesson, Ragnar Hafliðason, Ragnheiður Morgan Sigurðardóttir, Sara Sigurðardóttir og Sigurður G. Valgeirsson.

Skoðanir sem koma fram í greinum í þessu riti eru skoðanir höfunda(r) og þurfa ekki að endurspeglar skoðun Fjármálaeftirlitsins.