

Endurskoðun

**á opinberu eftirliti með
fjármálastofnunum**

**Janúar
1998**

*Nefnd um endurskoðun á opinberu
eftirliti með fjármálastofnunum*

*Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið
Janúar 1998*

ISBN 9979-871-26-1

Reykjavík, 19. desember 1997.

Viðskiptaráðherra
Finnur Ingólfsson
Arnarholi
Reykjavík

Með bréfi, dags. 14. maí 1996, skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum. Nefndinni var ætlað að taka til athugunar hvernig eftirliti með stofnunum og félögum sem starfa á fjármagnsmarkaði verði best háttað í framtíðinni, bæði með fagleg sjónarmið og hagkvæmni í huga. Meðal annars var nefndinni ætlað að kanna hvort til greina kæmi að sameina þá starfsemi sem fram fer í bankaeftirliti Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlitinu, hvernig beri að standa undir kostnaði af eftirlitsstarfseminni og taka til skoðunar stjórnsýslulega stöðu eftirlitsstofnunar eða stofnana.

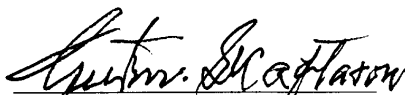
Í nefndina voru skipaðir Guðmundur Skaftason, fyrrverandi hæstaréttardómari, formaður, Kjartan Gunnarsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu, Sigmar Ármannsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra tryggingarfélaganna, Steingrímur Hermannsson, bankastjóri Seðlabanka Íslands og Sveinn Jónsson, aðstoðarbankastjóri í Búnaðarbanka Íslands. Starfsmaður nefndarinnar var Páll Gunnar Pálsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu.


Nefndin skilar nú hjálagðri skýrslu til ráðherra. Í skýrslunni er gerð grein fyrir starfsemi þeirri sem falla skal undir opinbert eftirlit og fjallað um eftirlitskerfi á fjármagnsmarkaði, bæði innra eftirlitskerfi fjármálastofnananna sjálfra og opinbert eftirlit eftirlitsstofnana. Fjallað er um hvort sameina beri eftirlit með vátryggingastarfsemi og annarri starfsemi á fjármagnsmarkaði og hvernig haga beri stjórnsýslulegri stöðu eftirlitsstofnunar eða stofnana. Þá er fjallað um fjármögnun eftirlits. Nefndarmenn hafa tekið afstöðu til þessara atriða og vísast um það til niðurstaðna skýrslunnar.

Til þess að leggja grunn að starfi nefndarinnar og niðurstöðum var tekin saman umfjöllun um þróun eftirlits á fjármagnsmarkaði hér á landi og umfjöllun um stöðu eftirlitsstofnana í stjórnsýslunni samkvæmt núgildandi lögum. Þá kynnti nefndin sér stöðu mála í nágrannalöndunum. Fylgja þessar samantektir með skýrslunni í viðaukum. Auk þessa viðaði nefndin að sér ýmsum heimildum og koma þær helst fram í heimildaskrá sem fylgir skýrslunni.

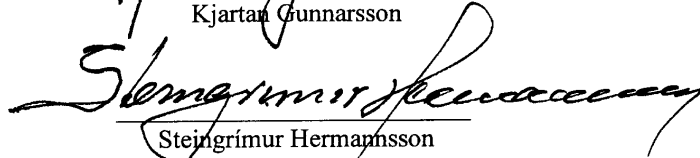
Á starfstíma nefndarinnar hafa átt sér stað miklar hræringar á fjármagnsmarkaði. Fjármálafyrirtæki hafa skipt um eigendur og fjármálasamstæður hafa myndast, auk þess sem


verið er að hrinda í framkvæmd viðamiklum skipulagsbreytingum á fjármagnsmarkaði. Þetta hefur haft mikil áhrif á umfjöllun nefndarinnar og niðurstöður og hefur leitt til þess að starfslok hennar hafa tafist.

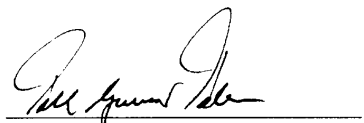

Guðmundur Skaftason, formaður


Kjartan Gunnarsson


Sigmar Ármannsson


Steingrímur Hermannsson


Sveinn Jónsson


Páll Gunnar Pálsson, starfsmaður

Efnisyfirlit

INNGANGUR	7
1. NIÐURSTÖÐUR	9
1.0 INNGANGUR.....	9
1.1 HELSTU NIÐURSTÖÐUR.....	9
1.2 ATHUGASEMD FULLTRÚA SEÐLABANKA ÍSLANDS.....	11
2. STARFSEMI SEM FALLA SKAL UNDIR OPINBERT EFTIRLIT	13
2.0 INNGANGUR.....	13
2.1 FORSENDUR OPINBERS EFTIRLITS MEÐ FJÁRMÁLASTARFSEMI.....	13
2.2 VÁTRYGGINGASTARFSEMI.....	14
2.3 INNLÁNSSTOFNANIR	15
2.4 LÁNASTOFNANIR AÐRAR EN VIÐSKIPTABANKAR OG SPARISJÓDIR	15
2.5 VERÐBRÉFAVIÐSKIPTI OG VERÐBRÉFASJÓDIR	15
2.6 STOFNANIR SAMKVÆMT SÉRLÖGUM.....	16
2.7 LÍFEYRISSJÓDIR.....	17
2.8 FYRIRTÆKI UM SAMEIGINLEGA FJÁRFESTINGU ÖNNUR EN VERÐBRÉFASJÓDIR.....	19
2.9 GREIÐSLUKORTASTARFSEMI OG RAFRÆNAR GREIÐSLUR.....	20
2.10 VERÐBRÉFAMIÐSTÖÐ	21
2.11 BLÖNDUÐ FJÁRMÁLAPJÓNUSTA OG FJÁRMÁLASAMSTÆÐUR.....	21
2.11.1 Blönduð fjármálaþjónusta	21
2.11.2 Fjármálasamstæður.....	22
3. STARFSEMI EFTIRLITSSTOFNUNAR, HEIMILDIR OG ÚRRÆÐI	24
3.0 INNGANGUR.....	24
3.1 EFTIRLITSKERFI FJÁRMÁLASTOFNUNAR	24
3.1.1 Ábyrgð stjórnenda	24
3.1.2 Innra eftirlitskerfi, innri endurskoðun	25
3.1.3 Ytri endurskoðun.....	25
3.1.4 Samantekt.....	26
3.2 OPINBERT EFTIRLIT EFTIRLITSSTOFNANA	27
3.2.1 Starfshættir eftirlitsstofnana - hlutverk og þróun	27
3.2.2 Rannsóknarúrræði eftirlitsstofnana	29
3.2.3 Fullnustuúrræði eftirlitsstofnana	30
3.2.4 Heimildir til að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnunar	31
3.2.5 Hugleiðingar um breytingar á IV. kafla Seðlabankalaga	31
4. SAMEINING EFTIRLITSSTOFNANA	32
4.0 INNGANGUR.....	32
4.1 SJÓNARMÍÐ SEM MÆLA MEÐ SAMEININGU NÚVERANDI EFTIRLITSSTOFNANA	32
4.2 SJÓNARMÍÐ SEM MÆLA GEGN SAMEININGU NÚVERANDI EFTIRLITS-STOFNANA	34
4.3 NIÐURSTAÐA	36

5. STJÓRNSÝSLULEG STAÐA EFTIRLITSSTOFNUNAR Á FJÁRMAGNS- MARKAÐI	37
5.1 ALMENNT	37
5.2 HELSTU RÖK MEÐ OG Á MÓTI ÞVÍ AÐ EFTIRLIT MEÐ FJÁRMÁLASTARFSEMI TILHEYRI SEÐLABANKA.....	38
5.3 VALKOSTIR VARÐANDI STJÓRNSÝSLULEGA STÖÐU EFTIRLITSSTOFNUNAR	41
5.3.1 Meginleiðir	41
5.3.2 Staða eftirlitsstofnunar eða stofnana með tilliti til sameiningar þeirra.....	41
5.3.2.1 Staða sameinaðrar eftirlitsstofnunar.....	41
5.3.2.2 Staða eftirlitsstofnana ef ekki verður af sameiningu	42
5.4 NIÐURSTÖÐUR	44
6. FJÁRMÖGNUN EFTIRLITS	45
VIÐAUKI I - ALMENNT EFTIRLIT MEÐ FJÁRMAGNSMARKAÐI HÉR Á LANDI ..47	
1. BANKAEFTIRLIT	47
1.1 Saga bankaeftirlits og þróun	47
1.2 Starfsemi og starfssvið bankaeftirlits samkvæmt núgildandi lögum.....	48
2. VÁTRYGGINGAEFTIRLIT	54
2.1 Saga Vátryggingaeftirlits og þróun	54
2.2 Lög um vátryggingastarfsemi	55
2.3 Aðalsérkenni vátryggingastarfsemi og Vátryggingaeftirlits og starfsemi annarra fjármálastofnana og bankaeftirlits.....	56
3. OPINBERT EFTIRLIT MEÐ FJÁRMAGNSMARKAÐI OG EES-SAMNINGURINN	57
VIÐAUKI II - STAÐA EFTIRLITSSTOFNANA Í STJÓRNSÝSLUNNI SAMKVÆMT NÚGILDANDI LÖGUM.....	60
1. STAÐA BANKAEFTIRLITSINS	60
1.1 Almenn.....	60
1.2 Samstarfsnefnd viðskiptaráðuneytis og Seðlabanka Íslands.....	60
1.3 Skipun forstöðumanns bankaeftirlits.....	61
1.4 Yfirstjórn bankaráðs	62
1.5 Yfirstjórn bankastjórnar	63
1.6 Niðurstöður.....	64
1.7 Frumvarp til Seðlabankalaga frá 1992.....	64
2. STAÐA VÁTRYGGINGAEFTIRLITSINS	65
VIÐAUKI III - EFTIRLIT MEÐ FJÁRMAGNSMARKAÐI Í NOKKRUM LÖNDUM ...66	
1. INNGANGUR.....	66
2. DANMÖRK	66
3. SVÍÞJÓÐ	67
4. NOREGUR	68
5. FINNLAND	68
6. BRETLAND.....	69
7. ÞÝSKALAND	70
8. EVRÓPUSAMBANDIÐ OG EVRÓPSKA EFNAHAGSSVÆÐIÐ	70
HELSTU HEIMILDIR	71

Inngangur

Skipun nefndarinnar

Með bréfi, dags. 14. maí 1996, skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum. Nefndinni var ætlað að taka til athugunar hvernig eftirliti með stofnunum og félögum sem starfa á fjármagnsmarkaði yrði best háttáð í framtíðinni, bæði með fagleg sjónarmið og hagkvæmni í huga.

Í nefndinni áttu sæti:

- Guðmundur Skaftason, fyrrv. hæstaréttardómari, formaður,
- Steingrímur Hermannson, bankastjóri Seðlabankans, tilnefndur af Seðlabankanum,
- Sveinn Jónsson, aðstoðarbankastjóri Búnaðarbanka Íslands, tilnefndur af fjármálastofnunum sem heyra undir eftirlit bankaeftirlits,
- Sigmar Ármannsson, framkvæmdastjóri Sambands íslenskra tryggingafélaga, tilnefndur af Sambandi íslenskra tryggingafélaga, og
- Kjartan Gunnarsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu, sem fer með váttryggingamál í ráðuneytinu.

Starfsmaður nefndarinnar var Páll Gunnar Pálsson, deildarstjóri í viðskiptaráðuneyti. Þá hafa Þórður Ólafsson, forstöðumaður bankaeftirlits Seðlabanka Íslands, og Erlendur Lárusson, forstöðumaður Váttryggingaeftirlits, aðstoðað nefndina.

Tilgangur með skipun nefndarinnar

Í skipunarbréfi segir að markmið þeirrar endurskoðunar sem nefndinni er falin sé að eftirlitsstarfsemi á fjármagnsmarkaði fullnægi á sem árangursríkasta hátt þeim kröfum sem gerðar eru til hennar, m.a. með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Í ræðu sinni á ársfundi Seðlabanka Íslands 28. mars sl. sagði viðskiptaráðherra meðal annars: *“Nefndinni er ætlað að taka til skoðunar með heildstæðum hætti hvernig eftirliti með fjármálastofnunum verði best háttáð í framtíðinni, hvernig hagsmunir viðskiptavinanna verði best tryggðir og hvernig traust og trúverðugleiki gagnvart innlendum og erlendum aðilum verði best tryggður.”*

Í skýrslu Seðlabanka Íslands til viðskiptaráðherra um starfsemi bankaeftirlitsins frá því í febrúar 1996 segir í lokaorðum: *“Við samningu löggjafar um starfsemi hinna ýmsu fjármálastofnana hefur þess verið gætt, eftir því sem kostur er, að tryggja bankaeftirlitinu þá stöðu að það geti sinnt eftirlitshlutverki sínu. Hafa skyldur þess að sama skapi aukist verulega. Þessum breytingum hefur hins vegar ekki verið fylgt eftir með endurskoðun laganna um Seðlabanka Íslands að því er bankaeftirlitið varðar. Er orðið brýnt að taka þau ákvæði til endurskoðunar í ljósi þeirra aðstæðna.”*

Meðal annars með hliðsjón af þessum ummælum Seðlabankans mun ráðherra hafa ákveðið að láta fara fram víðtæka athugun á tilhögun opinbers eftirlits með fjármálastofnunum og þeim kostum sem til greina koma.

Nánar um starfssvið nefndarinnar

Ljóst er að starfsumboð nefndarinnar er mjög víðtækt samkvæmt skipunarbréfi. Þar eru þó nefnd sérstaklega þrjú viðfangsefni. Í fyrsta lagi hvort til greina komi að sameina þá starfsemi sem fram fer í bankaeftirlitinu og Vátryggingaeftirlitinu, í öðru lagi hvernig standa beri undir kostnaði af þeirri starfsemi og í þriðja lagi verði að taka til skoðunar stjórnslulega eftirlitsstofnunar eða eftirlitsstofnana í stjórnslunni. Í ljósi þess hve viðfangsefnið er umfangsmikið mun umfjöllun nefndarinnar fyrst og fremst beinast að þeim atriðum sem nefnd eru í skipunarbréfinu.

Í skipunarbréfinu kemur fram að nefndinni er ekki ætlað að einskorða umfjöllun sína við það eftirlit sem nú fer fram í þessum stofnunum, heldur hún í umfjöllun sinni og ályktunum að taka mið af því að lífeyrissjóðir og fleiri stofnanir eða félög á fjármagnsmarkaði kunni í framtíðinni að falla undir opinbert eftirlit. Hefur nefndin litið svo á að henni beri að fjalla sérstaklega um til hvaða fjármálastofnana og fyrirtækja opinbert eftirlit á fjármagnsmarkaði skuli taka og hvers eðlis eftirlit með viðkomandi fjármálastofnun skuli vera. Umfjöllun um það er alger forsenda þess að unnt sé að fjalla um þau þrjú viðfangsefni sem áður voru nefnd.

Þá hefur nefndin fjallað um starfsemi eftirlitsstofnunar yfirleitt, heimildir og úrræði. Þannig hefur verið hugað almennt að eftirlitskerfi fjármálastofnunar og starfsháttum eftirlitsstofnunar.

Öll viðfangsefni nefndarinnar sem hér hefur verið minnst á varða grundvöll opinbers eftirlits með fjármálastofnunum, traust þess og trúverðuleika.

Nefndin hefur í störfum sínum haft hliðsjón af því hvernig háttað er eftirliti með fjármálastofnunum erlendis, einkum á Evrópska efnahagssvæðinu.

Nefndin hefur ekki talið það hlutverk sitt að klæða hugmyndir sínar og niðurstöður í frumvarpsbúning, eða huga nákvæmlega að útfærslu einstakra atriða, enda má ráða af skipunarbréfi nefndarinnar að henni sé fyrst og fremst ætlað að auðvelda ráðherra ákvörðun um stefnumörkun og samningu löggjafar í kjölfar hennar.

1. Niðurstöður

1.0 Inngangur

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum nefndarinnar.

Nefndin hefur náð samstöðu um flest efnisatriði. Ekki hefur þó náðst samstaða um hvort sameina beri í eina stofnun eftirlit með fyrirtækjum á fjármagnsmarkaði og hver staða eftirlitsstofnunar skuli vera í stjórnsýslunni. Fjórir af fimm nefndarmönnum eru þó sammála um þessi atriði og eru niðurstöður þeirra raktar hér á eftir. Fulltrúi Seðlabanka Íslands í nefndinni er ekki sammála öðrum nefndarmönnum um þetta og gerir hann grein fyrir afstöðu sinni í kafla 1.2.

Samstaða er um það í nefndinni að einstakir nefndarmenn geri ekki nánari grein fyrir afstöðu sinni í skýrslunni. Áskilja þeir sér rétt til að skila til ráðherra nánari skýringum á hugmyndum sínum og áherslum.

1.1 Helstu niðurstöður

Helstu niðurstöður nefndarinnar eru þessar:

1. Starfsemi sem hafa ber eftirlit með.

Það er mat nefndarinnar að forsenda markviss eftirlits sé að hin eftirlitsskylda starfsemi sé byggð á ákvæðum í lögum og reglum settum samkvæmt þeim. Meta þurfi hverju sinni hvort tiltekin starfsemi krefjist löggjafar og lögbundins eftirlits. Í kafla 2 er fjallað um helstu þætti fjármálastarfsemi, sem nú er þekkt, og dregnar ályktanir um eftirlit með henni. Þannig leggur nefndin til að komið verði á víðtækara eftirliti með starfsemi greiðslukortafyrirtækja og lífeyrissjóða en nú er. Einnig er lagt til að komið verði á eftirliti með fyrirtækjum um sameiginlega fjárfestingu, öðrum en verðbréfasjóðum og lögð áhersla á að tryggja verði að eftirlit með blandaðri fjármálaþjónustu og fjármálasamstæðum verði með heildstæðum hætti.

2. Sameining bankaeftirlits og Vátryggingaeftirlits.

Samkvæmt skipunarbréfi nefndarinnar er eitt viðfangsefna hennar að taka afstöðu til þess hvort sameina skuli þá starfsemi sem fram fer í bankaeftirlitinu og Vátryggingaeftirlitinu. Í því felst hvort fjármálaeftirlitið í landinu skuli vera á einni hendi eða á vettvangi fleiri stofnana. Í 4. kafla eru rakin almenn sjónarmið varðandi þetta. Meginrökin gegn slíkri sameiningu eru að vátryggingastarfsemi og önnur starfsemi á fjármagnsmarkaði sé í raun eðlisólík. Einnig séu í löggjöf reistar skörður við því að vátryggingastarfsemi og annarri fjármálastarfsemi sé blandað saman þar sem gerð er krafa um að þessi tvenns konar starfsemi sé rekin í aðskildum félögum. Því sé ekki tilefni til að sameina eftirlitsstofnanirnar.

Rökin fyrir sameiningu byggjast einkum á þróun fjármagnsmarkaðar á Íslandi og í nálægum löndum hin síðari ár. Markalínur milli einstakra

Þátttakenda á fjármagnsmarkaði eru að mást út, markaðurinn býður upp á heildstæða þjónustu þar sem hefðbundnir flokkar fjármálaþjónustu blandast meira eða minna saman. Fjármálasamsteypur sem bjóða víðtæka þjónustu ryðja sér æ meira til rúms. Erfitt er því orðið að skilgreina hvar eftirliti með einstökum þáttum starfsemi á fjármagnsmarkaði verði best fyrir komið miðað við núverandi uppbyggingu eftirlits.

Á síðustu mánuðum hafa viðskiptabankar og sparisjóðir haslað sér völl á váttryggingamarkaði hér á landi. Einnig hafa váttryggingafélög látið til sín taka á sviði annarrar fjármálaþjónustu. Þótt lögum samkvæmt beri að reka váttryggingastarfsemi og aðra fjármálastarfsemi í aðskildum félögum muni þessi starfsemi fléttast verulega saman í flestum tilvikum.

Er því niðurstaða meirihluta nefndarinnar sú að virkt eftirlit náist með því að setja á stofn eitt almennt fjármálaeftirlit nái til allra greinanna.¹

3. Staða eftirlitsstofnunar í stjórnarsýslunni og stjórn hennar. ¹ ²

Í 5. kafla skýrslunnar er fjallað um stöðu sameinaðrar eftirlitsstofnunar í stjórnarsýslunni. Meirihluti nefndarinnar telur að stofnunina beri stjórnskipulega undir ráðherra fjármagnsmarkaðar, viðskiptaráðherra. Stofnuninni stýri stjórn þriggja manna sem skipuð verði af honum.

Með sameiningu í einni sjálfstæðri stofnun mun Seðlabanki Íslands ekki hafa sjálfkrafa og beinan aðgang að upplýsingum um afkomu fjármálastofnana sem hann hefur haft og þarf að hafa. Því þarf að huga sérstaklega að starfstengslum slíkrar stofnunar við Seðlabanka Íslands. Nauðsynlegt er að tryggja að Seðlabankinn geti í starfsemi sinni nýtt sér þær upplýsingar sem aflað er innan eftirlitsstofnunarinnar og að Seðlabankinn og hún geti nýtt sér með gagnkvæmum hætti þá starfsreynslu og þekkingu sem jafnan verður til innan stofnananna. Því er lagt til að Seðlabanki Íslands tilnefni einn mann í stjórn eftirlitsstofnunar.

Nefndin telur að gæta þurfi sérstaklega að hæfisskilyrðum stjórnarmanna og annarra starfsmanna. Þeir verða að vera óháðir þeim sem hagsmuna eiga að gæta og starfa á embættisgrundvelli.

4. Starfsemi eftirlitsstofnunar, heimildir og úrræði.

Í 3. kafla er fjallað um starfsemi eftirlitsstofnunar, heimildir og úrræði. Nefndin telur að leggja beri áherslu á að tryggja að fjármálastofnanirnar sjálfar hafi yfir að ráða góðu eftirlitskerfi jafnframt því að skapa hinu opinbera eftirliti skilyrði til þess að fylgjast með því. Þá leiðir þróun síðustu ára í starfsemi og löggjöf fjármálastofnana til þess að eftirlit hins opinbera eftirlitsaðila verður í ríkara mæli rammaeftirlit, almennt en ekki sértækt. Nefndin leggur þó áherslu á að

¹ Fulltrúi fjármálafyrirtækja sem heyrir undir bankaeftirlitið, tekur fram að afstöðu hans í nefndinni beri ekki að skilja á þann veg að öll fjármálafyrirtækin styðji þá tillögu að bankaeftirlitið verði fært frá Seðlabankanum til sameinaðrar eftirlitsstofnunar.

² Niðurstöður í þessum kafla eru við það miðaðar að um sameiningu eftirlitsstofnana verði að ræða, sbr. niðurstöðu hér að framan. Fjallað er um aðra valkosti í 5. kafla, einkum kafla 5.3.

standa verði vörð um svigrúm eftirlitsstofnunar til þess að hafa mismunandi áherslur í eftirliti með einstökum flokkum fjármálastofnana og til þess að standa undir þeirri ábyrgð sem henni er falin á hverjum tíma. Þá leggur nefndin áherslu á að heimildir eftirlitsstofnunar til rannsóknar og til þess að knýja á um að farið sé að fyrirmælum hennar verði skýrðar og samræmdar, sbr. kafla 3.2.2. og 3.2.3.

5. *Þagnarskylda.*

Nefndin bendir á að endurskoða þurfi ákvæði um þagnarskyldu í því skyni að tryggja samvinnu um samnýtingu þekkingar og miðlun upplýsinga milli þeirra stofnana sem hér skipta máli. Hafa má til hliðsjónar dönsk og norsk ákvæði um þagnarskyldu í þessu sambandi.

6. *Kæruréttur.*

Nefndin leggur áherslu á að tryggður verði réttur fjármálastofnunar til að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnunar til viðskiptaráðuneytis og vísar þar um m.a. til álits umboðsmanns Alþingis þar að lútandi, sbr. kafla 3.2.4.

7. *Kostnaður við eftirlitsstofnunina.*

Nefndin telur rétt að gera aðilum sem undir eftirlit heyra að standa undir kostnaði við það með svipuðum hætti og váttryggingafélögin gera nú. Seðlabankinn hefur hingað til greitt kostnað vegna bankaeftirlits, en ef hann verður ekki rekstraraðili eru engin efni til að leggja þann kostnað á hann. Hámark gjaldanna þarf að ákveða í lögum og önnur atriði varðandi þau hliðstætt því sem nú á sér stað í lögnum um váttryggingastarfsemi.

Meirihluti nefndarinnar telur margt mæla með því að þessi háttur verði einnig hafður á þótt bankaftirlitið verði áfram rekið með lítið breyttu sniði.

Gerð er nánari grein fyrir þessu í kafla 6.

8. *Annað.*

Samstaða er um það í nefndinni að frumforsenda skilvirks eftirlits með fjármálastarfsemi sé að stjórnarsýsla eftirlitsstofnunar sé skýr, ábyrgð ljós og að stofnunin geti tekið ákvarðanir á faglegum grunni án íhlutunar. Þetta eru að mati nefndarinnar þau meginatriði sem hafa verður í huga hvernig sem stjórnarsýslulegri stöðu eftirlitsstofnunar verður hagað að öðru leyti.

1.2 Athugasemd fulltrúa Seðlabanka Íslands

Eins og fram kemur í skýrslu nefndar um endurskoðun eftirlits með fjármálastofnunum, get ég ekki stutt þá niðurstöðu meirihlutans, að sameina beri bankaftirlit og váttryggingaefntirlit í sjálfstæða stofnun undir viðskiptaráðuneytinu. Rök gegn slíkri sameiningu eru rakin í skýrslunni og vísa ég fyrst og fremst til þeirra. Þá vil ég taka fram eftirfarandi:

Í lögum um Seðlabanka Íslands nr. 36/1986 segir í 3. gr. f-lið um hlutverk bankans: “að vera banki innlánsstofnana, hafa eftirlit með bankastarfsemi og stuðla að heilbrigðum verðbréfa og peningaviðskiptum”.

Ljóst er, að Seðlabanki Íslands getur ekki uppfyllt ofangreind ákvæði um eftirlit með bankastarfsemi, ef núverandi bankaeftirlit er frá honum tekið, nema með því að koma upp á eigin vegum öðru eftirliti með verðbréfa- og peningaviðskiptum.

Ef ákveðið yrði að fella brott úr lögum um Seðlabanka Íslands ákvæði um eftirlit með bankastarfsemi, má jafnframt ljóst vera, að honum yrði gert erfitt að vera “banki innlánsstofnana og stuðla að heilbrigðum verðbréfa- og peningaviðskiptum”. Til þess að geta sinnt því verkefni þarf bankinn að hafa milliliðalausar upplýsingar um stöðu slíkrar starfsemi á hverjum tíma. Eftirlit á vegum bankans, sem fullnægði þeirri þörf, þyrfti þó að öllum líkindum ekki að vera eins umfangsmikið og bankaeftirlitið er nú.

Einnig vil ég leggja áherslu á, að ég dreg í efa, að um nokkurn sparnað verði að ræða með sameiningu bankaeftirlits og váttryggingaeftirlits. Hin sameinaða stofnun hlýtur að starfa í tveimur mjög sjálfstæðum deildum, því eftirlitsverkefni eru að flestu leyti ólík, eins og fram kemur í skýrslunni. Bankaeftirlitið nýtur hins vegar verulegs hagræðis af ýmiss konar annarri starfsemi Seðlabanka Íslands. Auk þess hlýst af því viðbótar kostnaður, að Seðlabankanum mun verða nauðsynlegt að koma á fót einhvers konar beinu eftirliti með verðbréfa- og peningastofnunum, eins og fyrr segir.

Með tilvísun til þess, sem hér hefur verið rakið, og annars rökstuðnings gegn sameiningu, sem fram kemur í skýrslunni, er það eindregin niðurstaða mín, að skynsamlegast sé að reka bankaeftirlitið sem deild innan Seðlabanka Íslands.

2. Starfsemi sem falla skal undir opinbert eftirlit

2.0 Inngangur

Í þessum kafla verður leitast við að skilgreina til hvaða fjármálastarfsemi hið opinbera eftirlit sem nú er kveðið á um í IV. kafla laga um Seðlabanka Íslands og V. kafla laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi skuli taka. Mikilsvert er að þessi mörk séu eins skýr og unnt er, bæði vegna eftirlitsstofnana og þeirra sem eftirlitinu lúta. Því er rétt að huga að því hverjar séu forsendur opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi, til hvaða starfsemi það tekur nú og með hvaða starfsemi sem nú er stunduð er nauðsynlegt að hafa hið opinbera eftirlit. Í því efni verður að skoða hver tilgangurinn er með því og hvaða hagsmuni er verið að vernda. En fyrst verður hugað að meginforsendum eftirlits með fjármálastarfsemi.

2.1 Forsendur opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi

Þegar fjallað er um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er nauðsynlegt að gera grein fyrir því hverjar forsendur þess eru, þ.e. hvaða megin skilyrði starfsemi þurfi að uppfylla til að opinbert eftirlit verði skilvirkt og þjóni tilgangi sínum.

Almennt verður að telja að gilda þurfi lög og reglur um viðkomandi fjármálastarfsemi til þess að opinbert eftirlit þjóni tilgangi sínum. Hlutverk eftirlitsstofnunar er fyrst og fremst að fylgjast með því að starfsemi sé í samræmi við gildandi lög og reglur. Ef engar reglur eru í gildi um tiltekna starfsemi og öll viðmið skortir verður eftirlit með henni ómarkvisst. Frumfrenda skilvirks eftirlits er því að um starfsemi fari eftir lögum og reglum.

Þá er almennt talið að opinberu eftirliti á þessu sviði hljóti að fylgja krafa um að starfsleyfi þurfi til starfsemi. Starfsleyfi á sér upphaf og endi, útgáfa þess kallar á eftirlit og í hugsanlegri afturköllun þess felst aðhald.

Ör þróun fjármagnsmarkaðar verður ekki séð fyrir. Þannig er þróun og mótun fjármálastarfsemi jafnan á undan löggjöfinni. Yfirleitt er viðurkennt að löggjöf megi heldur ekki þrengja um of að hugsanlegri þróun á þessu sviði. Ný starfsemi getur því oft fallið utan ramma gildandi laga. Því kemur til athugunar hvort tryggja megi engu að síður tiltekið lágmarkseftirlit með slíkri starfsemi þegar frá byrjun. Í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands³, sem lagt var fram á 116. löggjafarþingi 1992, er í 27. gr. lagt til að Seðlabankinn hafi eftirlit með lánastofnunum og öðrum fjármálastofnunum. Í greinargerð segir að hugtakið fjármálastofnun sé ekki skilgreint í greininni, en það beri að túlka rúmt, þannig að það nái til allra stofnana og fyrirtækja sem starfa á fjármagnsmarkaði og

³ AT 1992 A:3209.

veita almenningi og fyrirtækjum fjármálaþjónustu. Við túlkun á ákvæðinu verði að hafa hliðsjón af aðstæðum á fjármagnsmarkaði hverju sinni.

Með þeirri tilhögun sem hér er lýst er mikilvægum spurningum um eftirlit ósvarað. Þannig er túlkunaratriði hverju sinni hvaða starfsemi fellur undir eftirlit og má raunar leiða líkum að því að dómstólar myndu skýra heimildir og skyldur bankaeftirlits þröngt þrátt fyrir fyrrgreind ummæli greinargerðar. Þá er látið liggja milli hluta í hverju eftirlitið skuli felast. Í þeim tilvikum sem starfsemi fellur að öllu eða verulegu leyti utan löggjafar skortir eftirlitið viðmið. Þá er ábyrgð eftirlitsstofnunar óljós. Þegar eitthvað fer úrskeiðis í starfsemi fjármálastofnunar koma jafnan upp spurningar um það hvort eftirlitsstofnun hafi brugðist rétt við og hvað henni hefði borið að gera. Nefna má í þessu sambandi héraðs- og Hæstaréttardóm í svokölluðu Ávöxtunarmáli, en í því máli krafðist fyrrum viðskiptavinur Ávöxtunar hf. bóta vegna tjóns sem hann varð fyrir. Meðal annars var deilt um hvort lagafyrirmæli um eftirlit bankaeftirlits með verðbréfasjóðum hefðu á þessum tíma verið nægilega skýr.⁴

Það er mat nefndarinnar með hliðsjón af framansögðu að það sé forsenda þess að eftirlit með fjármálastarfsemi markvisst sé að starfsemin sé studd efnisákvæðum. Því verði að vega og meta í hvert sinn sem ný starfsemi kemur fram hvort setja beri löggjöf um hana og þar með hvernig eftirliti skuli háttað. Nauðsynlegt er að löggjafinn sé á verði í þessum efnum án þess þó að eðlilegri þróun á fjármagnsmarkaði sé of þröngur stakkur sniðinn.

2.2 Vátryggingastarfsemi

Kveðið er á um vátryggingastarfsemi í lögum nr. 60/1994. Taka lög in til vátryggingastarfsemi, þ.e. starfsemi vátryggingafélaga og vátryggingamiðlara. Þannig kveða þau á um starfsleyfi vátryggingafélaga og vátryggingamiðlara og er ætlað að tryggja grundvöll vátryggingastarfsemi og þar með vernda rétt vátryggingataka. Samkvæmt ýmsum greinum laganna hefur Vátryggingaeftirlitið eftirlit með vátryggingastarfsemi sem rekin er af vátryggingafélögum, útibúum erlendra vátryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi og þeim sem fengið hafa starfsleyfi til miðlunar vátrygginga. Um starfsemi Vátryggingaeftirlitsins og vátryggingafélaga samkvæmt lögum vísast til viðauka I með skýrslu þessari og um viðhorf til sameiningar Vátryggingaeftirlits og bankaeftirlits vísast til 4. kafla.

⁴ Héraðsdómsmálið nr. E-9841/1991, Hallgrímur A. Ottósson gegn Seðlabanka Íslands, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, dómur 13. janúar 1994. Dómur Hæstaréttar í málinu nr. 53/1994: Seðlabanki Íslands gegn Hallgrími A. Ottóssyni og Hallgrímur A. Ottósson gegn Seðlabanka Íslands, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, dómur 2. apríl 1996.

2.3 Innlánsstofnanir

Hér er um að ræða stofnanir og félög sem falla undir lög nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði. Samkvæmt 4. gr. þeirra er óheimilt að hefja starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða nema að fengnu leyfi viðskiptaráðherra. Stofnanir og félög sem störfuðu við gildistöku laganna, en falla undir þau, halda leyfi til starfsemi sinnar. Tilgangur eftirlits er að fylgjast með stofnunum, starfsgetu þeirra og þar með vernda hagsmuni viðskiptamanna.

Bankaeftirlitið hefur ekki lengur formlegt eftirlit með innlánsdeildum samvinnufélaga. Samkvæmt 4. mgr. 2. gr. a. laga nr. 22/1991 um samvinnufélög, sbr. lög nr. 84/1993 um breyting á þeim lögum, teljast innlánsdeildir samvinnufélaga ekki til innlánsstofnana í skilningi laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands. Við setningu laga nr. 84/1993 var til umfjöllunar frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands og með lögfestingu þess hefðu innlánsdeildirnar fallið undir bankaeftirlitið. Frumvarpið náði hins vegar ekki fram að ganga. Innlánsdeildum hefur fækkað á síðustu árum og starfsemi þeirra dregist verulega saman. Engu að síður telur nefndin rétt að hugað verði að því að þær heyri undir bankaeftirlitið enda sömu hagsmunir í húfi og í starfsemi innlánsstofnana.

Að öðru leyti vísast um starfsemi lánastofnana til viðauka I.

2.4 Lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir

Lög nr. 123/1993 taka til félaga eða stofnana sem hafa það að meginverkefni að veita lán í eigin nafni og afla sér í því skyni fjár með útgáfu og sölu á skuldabréfum og öðrum endurgreiðanlegum skuldaviðurkenningum. Þessar lánastofnanir verða að vera í formi hlutafélags. Stofnanir sem falla undir skilgreininguna og voru starfandi við gildistöku laganna falla undir eftirlit hvort sem þau eru hlutafélög eða ekki. Eftirlit með nokkrum stofnunum byggist bæði á tilvitnuðum lögum og sérlögum sem gilda um starfsemi þeirra. Lög nr. 123/1993 vísa um mörg efnisákvæði til laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

Samkvæmt 9. gr. laga nr. 123/1993 teljast eignarleigufyrirtæki til lánastofnana. Um er að ræða fyrirtæki sem hafa eignarleigu að meginstarfsemi sinni, óháð því hvernig hún er fjármögnuð. Falla þessi fyrirtæki undir bankaeftirlit Seðlabanka Íslands samkvæmt 15. gr. laganna.

2.5 Verðbréfaviðskipti og verðbréfasjóðir

Um þessa starfsemi gilda nú lög nr. 13/1996 um verðbréfaviðskipti og lög nr. 10/1993 um verðbréfasjóði. Í þessum tvennum lögum er mælt fyrir um eftirlit af hálfu bankaftirlitsins sem miðar fyrst og fremst að því að tryggja rétt viðskiptamanna. Fram hafa komið þau sjónarmið að óeðlilegt sé að eftirlit með

verðbréfamarkaði sé í Seðlabankanum. Um þetta vísast til 5. kafla skýrslunnar. Til þessarar starfsemi þarf starfsleyfi ráðherra.

2.6 Stofnanir samkvæmt sérlögum

Hér falla undir Verðbréfaþing Íslands samkvæmt lögum nr. 11/1993 um Verðbréfaþing Íslands fjárfestingarfélag samkvæmt lögum nr. 9/1984 um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri og Húsbréfadeild samkvæmt lögum nr. 150/1995 um breytingu á lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins. Í lögum þessum er mælt fyrir um að bankaeftirlitið skuli hafa eftirlit með þeim, en það hefur verið talið nauðsynlegt til að treysta starfsemina og vernda hagsmuni viðskiptamanna. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 150/1995 segir að með hliðsjón af því hversu umfangsmikil útgáfa húsbréfa er, því að húsbréfakerfið fjármagnar sig sjálfst án ríkisframlags, og miðað við að þeim gjöldum sem húsbréfadeildin áskilur sér er ætlað að standa undir rekstrarkostnaði og áætluðum útlánatöpum, þyki þau efnislegu rök vega þungt að allur ferill húsbréfa frá útgáfu til eftirmarkaðs verði undir eftirliti bankaeftirlits Seðlabanka Íslands.⁵

Samkvæmt nýsettum lögum nr. 61/1997 um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins skal bankaeftirlitið hafa eftirlit með því að starfsemi Nýsköpunarsjóðs sé í samræmi við ákvæði laganna og reglna settra samkvæmt þeim. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi því sem varð að lögum nr. 61/1997 segir að starfsemi sjóðsins byggist m.a. á nákvæmu mati á afskriftum, en skv. 9. gr. laganna skal varðveita eigið fé sjóðsins. Þá segir að þættir í starfsemi og stjórnun sjóðsins séu sambærilegir starfsemi þeirra stofnana sem bankaeftirlitið hefur eftirlit með.⁶

Þá er vel hugsanlegt að kveðið verði á um opinbert eftirlit með einstökum fjármálastofnunum sem ekki teljast til þeirra flokka stofnana sem hér hafa verið nefndir. Vel má t.d. hugsa sér að kveðið verði á um opinbert eftirlit í sérlögum um einstaka lánasjóði sem ekki falla undir lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparissjóði sem áður voru nefnd. Engin dæmi er að finna um þetta í núgildandi löggjöf, en nefna mætti t.d. nýsköpunarsjóði eða áhættulánasjóði sem ekki eru taldir eiga heima undir fyrrgreindum lögum nr. 123/1993. Almennt verður að telja æskilegt að koma á opinberu eftirliti með slíkum stofnunum, en þá verður jafnframt að skilgreina í hverju það skuli felast.

⁵ AT 1995 A:1747, þskj. 289.

⁶ 121. löggjafarþing, þingskjal 704, 407. mál.

2.7 Lífeyrissjóðir

Með lögum nr. 27/1991 um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða var bankaeftirliti Seðlabanka Íslands falið eftirlit með því að lífeyrissjóðir færu eftir ákvæðum laganna. Samkvæmt lögum skulu lífeyrissjóðir senda bankaeftirlitinu ársreikninga sína og hefur það metið fjárhagslega stöðu þeirra á grundvelli ársreikninga og gefið út skýrslu um niðurstöður sínar. Þá er kveðið á um að skoðunarmenn tilkynni bankaeftirlitinu um verulega ágalla í rekstri lífeyrissjóðs varðandi innra eftirlit, iðgjaldainnheimtu og greiðslutryggingar útlána. Getur bankaeftirlitið krafist lífeyrissjóð um úrbætur. Í lögum eru einnig ákvæði um að bankaeftirlitinu beri að setja reglur um gerð ársreikninga þeirra og reglur um framkvæmd endurskoðunar hjá þeim. Hefur hvort tveggja verið gert með fyrirmælum frá 30. desember 1991. Af öðrum almennum lagaákvæðum má nefna lög nr. 55/1980 um starfskjör launþega og skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Í þeim er kveðið á um skylduáðild að lífeyrissjóðum, lágmarksiðgjald og endurgreiðslu iðgjalda. Þá eru í gildi lög nr. 91/1980 um skráningu lífeyrisréttinda. Þar er kveðið á um að færa skuli eina heildarskrá yfir lífeyrisréttindi allra landsmanna. Að öðru leyti en hér er nefnt hafa lífeyrissjóðirnir starfað eftir reglugerðum sínum sem staðfestar eru af fjármálaráðuneytinu.

Nefndin telur mjög mikilvægt að komið verði á fullu eftirliti með starfsemi lífeyrissjóða. Hagsmunir lífeyrisþega og umfang sjóðanna á fjármagnsmarkaði leiða til þess að brýnt er orðið að kveða með heildstæðum hætti á um starfsemi þeirra, þ.á.m. eftirlit.

Á yfirstandandi löggjafarþingi er til umfjöllunar frumvarp til laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.⁷ Ýmsar verkskyldur eru lagðar á bankaeftirlit Seðlabanka Íslands í frumvarpinu og þykir rétt til yfirlits að rekja þær hér á eftir.

Eins og hjá váttryggingafélögum skiptast þær í höfuðatriðum annars vegar í eftirlit með verðmætum, fjármálaeftirlit, og hins vegar í tryggingafræðilegt eftirlit. Um þetta segir í athugasemd með frumvarpinu: “Gert er ráð fyrir að eftirlitið verði í höndum bankaeftirlitsins. Með hliðsjón af allítarlegum kröfum frumvarpsins um fjárhagslega stöðu sjóðanna og skýlausum ákvæðum um tryggingafræðilegar úttektir þykir rétt að bankaeftirlitið, sem þegar hefur nokkra reynslu í þessum efnum, hafi eftirlit með því að sjóðirnir starfi í samræmi við ákvæði laganna og uppfylli þær kvaðir sem á þá eru lagðar. Sé þörf á sérstökum ráðstöfunum í þeim tilgangi að tryggja réttindi sjóðfélaga skal bankaeftirlitið gera því stjórnvaldi sem fer með málefni sjóðanna viðvart og það getur gripið til ráðstafana í samræmi við ákvæði laganna.”

Í fjármálaeftirlitinu felst m.a. að bankaeftirlitið setur reglur um gerð ársreikninga og innheimtir reikningsskilin, setur reglur um endurskoðun, hefur

⁷ Frumvarpið var einnig lagt fram á síðasta löggjafarþingi og er hér vísað til þingskjals 882, 530. máls, á 121. löggjafarþingi.

eftirlit með rekstri og fjárhagsstöðu lífeyrissjóða, viðurkennir eftirlitsaðila, setur reglur um verkefni þeirra og metur hvenær “skipulagður markaður” telst vera fyrir hendi o.fl. Í hinu tryggingafræðilega eftirliti felst innheimta og athugun á hinum tryggingafræðilegu skýrslum sjóðanna, ákvörðun um sérstakar tryggingafræðilegar athuganir og eftirlit með fjárhagsstöðu þeirra, mat á gjaldhæfi og viðeigandi aðgerðir o.fl.

Álitamál kann að vera undir hvora eftirlitsstofnunina, bankaeftirlit eða Vátryggingaeftirlit, heppilegra er að fella lífeyrissjóðina ef ekki kemur til sameiningar þeirra. Segja má að rökréttast sé að hinn tryggingafræðilegi þáttur falli undir Vátryggingaeftirlitið, en bankaeftirlitið hafi með höndum eftirlit með verðmætapaðttinum. Þessu fylgir sá ókostur að þegar komnir eru tveir eftirlitsaðilar með sjóðunum er ekki víst ábyrgðarsvið hvors um sig verði nógu skýrt afmarkað og dregið gæti úr skilvirkni eftirlitsins.

Vægi heildareigna lífeyrissjóða (verðbréfaeignar og útlána) er mikið í samanburði við útlán bankakerfisins. Það styður það sjónarmið að fela bankaeftirlitinu eftirlitið. Rétt er einnig að hafa í huga í þessu sambandi að þeir hnökra á starfsemi lífeyrissjóða, sem upp hafa komið að undanfögnu og rekja má til skorts á eftirliti, snerta flestir ávöxtun og útlán lífeyrissjóða. Með hliðsjón af framansögðu og einkum með vísan til þess að bankaeftirlitið annast nú tiltekið eftirlit með lífeyrissjóðum er því eðlilegt að eftirlit með þeim falli undir bankaeftirlitið. Eftirlitsskylda þess næði til þeirra sjóða sem nú starfa eftir staðfestri reglugerð fjármálaráðuneytisins og þeirra er hljóta starfsleyfi þess síðar.

Á móti hafa komið fram þau sjónarmið að heildarskuldbindingar lífeyrissjóðanna og hinn tryggingafræðilegi þáttur mæli með því að Vátryggingaeftirlitið hafi eftirlit með sjóðunum. Samkvæmt upplýsingum frá Kredittilsynet, stofnun sem hefur eftirlit með starfsemi á fjármagnsmarkaði í Noregi, fer eftirlit með lífeyrissjóðum fram með sama hætti og eftirlit með líftryggingafélögum.

Í frumvarpi til laga um lífeyrissjóðina, sem nefnt var hér að framan, sýnist nokkuð rækilega frá því gengið hvernig hinu tryggingafræðilega eftirliti skuli háttað. Nefna má að bankaeftirlitið getur lagt fyrir stjórn lífeyrissjóðs að láta fara fram tryggingafræðilega athugun á hag sjóðs á öðrum forsendum en gefnar eru í reglubundnum athugunum sjóðsins.

Það er mat nefndarinnar að í þeim tilvikum sem eftirlitsstofnun er þörf á sérfræðipækkingu þeirrar stofnunar sem ekki fer með hið formlega eftirlit megi leysa það með einfaldri samvinnu milli eftirlitsstofnananna um verkaskiptingu þeirra á milli ef ekki kemur til sameiningar þeirra. Ætla má að til þess þurfi ekki neina lagabreytingu þótt ekki myndi skaða að víkja að því í lagatexta.

Ekki er samstaða um það í nefndinni hvorri eftirlitsstofnuninni eigi að fela hið formlega eftirlit og veltur afstaða nefndarmanna á þeim rökum sem hér hafa verið reifuð. Telur meirihluti nefndarinnar að fela skuli bankaeftirlitinu að fara með þetta eftirlit. Minnihluti nefndarinnar telur hins vegar að eftirlit með lífeyrissjóðum eigi fremur heima í Vátryggingaeftirliti. Hins vegar er samstaða

um að tryggja verði aðgang þeirrar stofnunar sem með eftirlitið fer að sérþekkingu í hinni stofnuninni. Stefna stjórnvalda í þessum efnunum er hins vegar skýr og hefur hún komið fram í fyrrgreindum frumvörpum.

2.8 Fyrirtæki um sameiginlega fjárfestingu önnur en verðbréfasjóðir

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 10/1993 um verðbréfasjóði taka þau til verðbréfasjóða sem hafa eingöngu að markmiði að veita viðtöku fé frá almenningi til sameiginlegrar fjárfestingar í framseljanlegum verðbréfum á grundvelli áhættudreifingar samkvæmt fyrirfram kunngerðri fjárfestingarstefnu og gefa út hlutdeildarskírteini til þeirra sem fá félaginu fé til ávöxtunar og innleysa þau að kröfu eigenda af eignum félagsins. Skilgreining þessi tekur ekki til allra fyrirtækja um sameiginlega fjárfestingu sem svo hafa verið nefnd einu nafni.

Gott dæmi um sjóði sem taldir eru falla utan þessarar skilgreiningar eru svokallaðir hlutabréfasjóðir, en þeir starfa með þeim hætti að fólki gefst kostur á að kaupa hlutabréf í sjóðunum sem síðan fjárfesta í hlutabréfum fyrirtækja. Þessir sjóðir gefa ekki út hlutdeildarskírteini og falla því ekki undir fyrrgreinda skilgreiningu á verðbréfasjóðum. Starfandi eru 10 sjóðir og nam heildareign þeirra um 15,4 milljörðum kr. í ágúst 1997. Engin heildarlöggjöf gildir um starfsemi þessara sjóða og eftirlit með þeim.

Finna má fleiri gerðir af fyrirtækjum um sameiginlega fjárfestingu sem ekki teljast til verðbréfasjóða og lúta ekki opinberu eftirliti. Þannig má nefna svokallaða peningamarkaðssjóði, en svo nefnast sjóðir sem aðallega fjárfesta til skamms tíma, m.a. í innlánnum innlánsstofnana, og teljast ekki til verðbréfasjóða. Rétt er að taka fram að hér falla ekki undir þeir skammtímasjóðir hérlendra verðbréfafyrirtækja sem nú starfa, en þeir eru verðbréfasjóðir í skilningi laga nr. 11/1993. Tilkynt hefur verið til bankaeftirlits um markaðssetningu peningamarkaðssjóða á grundvelli EES-samningsins og hefur bankaeftirlitið vísað slíkri tilkynningu frá á þeim grundvelli að ekki væri um eftirlitsskylda starfsemi að ræða samkvæmt íslenskum lögum. Það þýðir að starfsemi slíkra sjóða er heimil hér á landi án eftirlits, hvort sem um er að ræða erlenda eða innlenda starfsemi.

Með bréfi, dags. 28. maí sl., skipaði viðskiptaráðherra nefnd um endurskoðun á lagaramma um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum. Verkefni nefndarinnar er að kanna, m.a. með hliðsjón af löggjöf nágrannalanda, hvort rétt sé að setja í löggjöf ákvæði um annars konar sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum en verðabréfasjóði samkvæmt skilgreiningu laga nr. 10/1993. Telji nefndin svo vera skal hún semja lagaákvæði um starfsumhverfi slíkra sjóða. Nefndinni er jafnframt ætlað að koma með tillögur um aðrar breytingar á lögum um verðbréfasjóði sem nefndin telur æskilegar. Telja verður brýnt að kveðið verði á um starfsemi

fyrirtækja um sameiginlega fjárfestingu annarra en verðbréfasjóða og skyldu þeirra til að öðlast starfsleyfi og lúta opinberu eftirliti, enda hníga flest rök að því að eftirlit með starfsemi þessara sjóða verði með svipuðum hætti og eftirlit með verðbréfasjóðum.

2.9 Greiðslukortastarfsemi og rafrænar greiðslur

Ekki er kveðið á um starfsemi greiðslukortafyrirtækja með heildstæðum hætti hér á landi. Nokkrum sinnum hefur frumvarp um greiðslukortastarfsemi verið lagt fram á Alþingi, en ekki hlotið afgreiðslu. Í þeim frumvörpum hefur verið kveðið á um starfsleyfi greiðslukortafyrirtækja og eftirlit bankaeftirlits með starfsemi þeirra.

Í VIII. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993 er kveðið á um eftirlit með greiðslukortastarfsemi. Þannig skal Samkeppnisstofnun og samkeppnisráð hafa eftirlit með greiðslukortastarfsemi og gæta þess að viðskiptahættir séu sambærilegir hér við það sem almennt gerist í helstu viðskiptaríkjum okkar. Skulu kortaútgefendur tilkynna útgáfu greiðslukorta til Samkeppnisstofnunar og heldur hún skrá yfir þá. Þá er kortaútgefendum skylt að veita Samkeppnisstofnun upplýsingar um viðskiptaskilmála sína gagnvart korthöfum og greiðsluviðtakendum og gjaldskrá skal birta opinberlega. Samkeppnisráð getur lagt bann við ósanngjörnum viðskiptaskilmálum og lagt fyrir kortaútgefanda að breyta viðskiptaháttum sínum.

Markmið samkeppnislaga er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, eins og segir í 1. gr. laganna. Eftirlit Samkeppnistofnunar og samkeppnisráðs samkvæmt framansögðu hlýtur að afmarkast af þessu hlutverki, enda bera ákvæði VIII. kafla laganna þess merki eins og áður er lýst. Telja verður að þörf sé á að opinbert eftirlit með starfsemi greiðslukortafyrirtækja verði viðtækara en hér var lýst og að í lög verði sett almenn ákvæði er lúta að rekstraröryggi þeirra. Á þeim forsendum verður að telja að slíkt eftirlit verði best rækt af bankaftirlitinu í samfellu við það eftirlit sem það hefur nú með höndum, ef ekki kemur til sameiningar eftirlitsstofnana. Eftirlit samkeppnisyfirvalda næði engu að síður til greiðslukortafyrirtækja samkvæmt almennum heimildum samkeppnislaga á sama hátt og nú er um viðskiptabanka og aðrar fjármálastofnanir. Vekja verður þó athygli á því að eftirlit samkeppnisyfirvalda með þessari starfsemi á sér fordæmi á Norðurlöndum.

Í tengslum við þetta er vert að vekja athygli á því að nú á sér stað ör þróun á sviði rafrænna greiðslna. Af hálfu Seðlabankans hefur verið hugað að þessu og hefur starfshópur innan bankans, sem fjallað hefur um rafrænar greiðslur, skilað skýrslu um málið.⁸ Svokallaður rafeyrir, electronic money, mun ryðja sér til rúms innan tíðar, en með rafeyri er átt við talnarunur sem geymdar eru á

⁸ Seðlabanki Íslands; Skýrsla starfshóps um rafrænar greiðslur, september 1996.

tölvuskrá og hafa í sér fólgin loforð útgefanda um að greiða þær með framvísun. Ætla má að innan skamms verði hægt að hlaða greiðslukort með ígildi peninga og nota þau til greiðslu án frekari tengingar við bankareikning. Þá mun aukið öryggi í samskiptum á tölvunetum almennt gefa færi á slíkum viðskiptum. Rétt er að nefna þetta hér til umhugsunar með tilliti til opinbers eftirlits með fyrirtækjum sem annast munu slík viðskipti.

2.10 Verðbréfamistöð

Á vegum viðskiptaráðuneytisins hefur verið unnið að undirbúningi verðbréfamistöðvar, en með verðbréfamistöð er átt við félag sem annast rafræna skráningu á eignarhaldi og réttindum yfir rafbréfum á grundvelli starfsleyfis. Rafbréf eru í þessum skilningi framseljanleg rafrænt skráð verðbréf sem skráð eru í verðbréfamistöð. Í frumvarpi til laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa⁹ sem lagt var fram á síðasta löggjafarþingi er gert ráð fyrir að bankaftirlitið hafi eftirlit með því að starfsemi verðbréfamistöðvar sé í samræmi við lög og reglur og því heimilt að svipta aðila að félaginu rétti til eignarskráningar í verðbréfamistöð. Gert er ráð fyrir að Seðlabankinn, viðskiptabankar og sparisjóðir og fyrirtæki í verðbréfaþjónustu geti verið aðilar að verðbréfamistöðinni.¹⁰

2.11 Blönduð fjármálaþjónusta og fjármálasamstæður

2.11.1 Blönduð fjármálaþjónusta

Í nefndinni hefur verið rætt nokkuð um blandaða fjármálaþjónustu váttryggingafélaga og fjármálastofnana hér á landi og erlendis, svokallaðar Unit-linked tryggingar. Í þessu mun einkum felast að boðið sé upp á samninga um líftryggingu o.fl. persónuþryggingar ásamt því að hluti iðgjalda fari til sparnaðar. Þar sýnist vera í boði og ráðlagt að hluti iðgjalda fari til kaupa á ákveðinni líftryggingarfjárhæð, en hinn hlutinn til sparnaðar með því að fjárfesta í ákveðnum sjóðum eftir vali váttryggingartakans og á hans áhættu. Starfsemi á borð við þessa mun einkum rekin af líftryggingafélögum.

Hér á landi er hlutur líftryggingafélaga í váttryggingum mjög óverulegur. Af heildariðgjöldum munu aðeins um 3% vera vegna líftryggingagreinarinnar. Þetta mun stafa af því að hérlendis hafa lífeyrissjóðirnir tekið að sér líftryggingaþáttinn í ríkara mæli en átt hefur sér stað víða erlendis. Benda má á að hin langvarandi verðbólga hér á landi hafði veruleg áhrif á líftryggingaformið hér. Þá eru kaup á líftryggingum ekki frádráttarbær eins og framlag í lífeyrissjóð

⁹ 121. löggjafarþing, þingskjal 801, 407 mál.

¹⁰ Sjá einnig skýrslu til viðskiptaráðherra um undirbúning að stofnun félags um rafræna eignarskráningu verðbréfa, verðbréfamistöð, frá því í nóvember 1996.

auk þess sem skylduaðild að lífeyrissjóðum leiðir til þess að eftirspurn eftir líftryggingum er í lágmarki. Með tilliti til þessa og að óbreyttu lagaumhverfi má leiða að því líkum að þróun í þessa átt hér á landi geti enn um sinn orðið hæg. Nefna má að líftryggingafélög og lífeyrissjóðir hafa komið á samstarfi sín á milli og þannig hafa sjóðfélögum tiltekins lífeyrissjóðs verið boðnar líftryggingar og lífeyristryggingar.

Íslensk váttryggingafélög og váttryggingamiðlarar hafa á síðustu misserum boðið blandaða fjármálaþjónustu, svipaða þeirri sem hér hefur verið nefnd. Eftirlit með þessari starfsemi váttryggingafélaga er í höndum eftirlitsstofnunar í heimaríki hins erlenda váttryggingafélags skv. EES-samningnum.

2.11.2 Fjármálasamstæður

Á undanförnum árum hefur hin alþjóðlega þróun verið sú að mynda svokallaðar fjármálasamstæður (financial conglomerates), stundum kallaðar fjármálasamsteypur. Þannig hafa lánastofnanir, váttryggingafélög og verðbréfafyrirtæki verið tengd saman, annað hvort sem dóttur- og móðurfyrirtæki eða í gegnum eignarhaldsfélög. Slíkar fjármálasamstæður eru nú algengar víða í Evrópu. Fjármálasamsteypur eru þegar fyrir hendi hér á landi. Þannig eru bankar eigendur eða sameigendur að váttryggingafélögum, verðbréfafyrirtækjum, eignarleigufyrirtækjum, greiðslukorta-fyrirtækjum og greiðslumiðlun. Lífeyrissjóðir eru virkir eigendur hlutafjár í viðskiptabanka og innlend váttryggingafélög láta að sér kveða á öðrum sviðum.¹¹ Þessi þróun leiðir til þess að þörfin eykst á heildstæðu eftirliti. Hætta kann að stafa af óvissu um það undir hvaða stofnun eftirlit fellur.

Þessi málefni hafa því verið mikið til umræðu á alþjóðlegum vettvangi. Þannig hafa verið settar á fót nefndir, m.a. á vegum Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit (Basle Committee on Banking Supervision)¹², til þess að fjalla um þessi mál.¹³

Rétt er hér að nefna nokkur atriði sem valdið geta erfiðleikum í fjármálasamstæðum og snerta eftirlit. Í fyrsta lagi eru viðmið og grundvöllur eiginfjárfarna lánastofnana og váttryggingafélaga ólík. Á samstæðugrundvelli getur þetta valdið erfiðleikum. Nefna má í þessu sambandi sérstakt eðli tryggingaskuldbindinga og sérsjónarmið að því er varðar mat krafna og eigna. Til umræðu hafa verið mismunandi aðferðir við mat á samstæðum. Þetta gerir

¹¹ Fjallað er um skilgreiningu á “financial conglomerates” í skýrslunni Prudential Supervision of Financial Conglomerates, Report of the Mixed Technical Expert Group (Banking Advisory Committee and Insurance Committee), XV/1130/94-En-Rev.6, 12 March 1996.

¹² Basel-nefndin um bankaeftirlit er nefnd sem að standa opinberar stofnanir á sviði bankaeftirlits. Hún var stofnuð árið 1975 af seðlabankastjórum tíu ríkja hópsins (G-10 eða tíu helstu iðnríkja). Í henni eiga sæti fulltrúar frá bankaftirliti og seðlabönkum í Bandaríkjunum, Belgíu, Bretlandi, Frakklandi, Hollandi, Ítalíu, Japan, Kanada, Lúxemborg, Sviss, Svíþjóð og Þýskalandi.

¹³ Sjá nánar T. de Swaan, Supervision of financial conglomerates, Smáskrift 4, hefte II, Kredittilsynet, 22. maí 1996.

miklar kröfur til eftirlitsaðila. Þá hefur sú hætta mikið verið til umræðu á erlendum vettvangi að sama eigið fé samstæðu sé reikningslega notað oftár en einu sinni.

Í öðru lagi geta innbyrðis tengsl samstæðna leitt til þess að “smit” verði milli einstakra eininga, þannig að t.d. váttryggingafélag sem gengur illa getur haft neikvæð áhrif á lánastofnun í samstæðunni. Þetta varðar bæði bein fjárhagsleg áföll og umtal sem leitt getur til áfalla. Í þessu samhengi er nauðsynlegt að eftirlitsaðili hafi góða yfirsýn yfir samstæðuna.

Í þriðja lagi má nefna að stjórnendur tiltekinna hluta af samstæðu geta haft veruleg bein og óbein áhrif á stjórnun annarra hluta samstæðunnar. Sú sem hefur eftirlit með síðarnefnda hlutanum hefur hins vegar ekki tók á því að meta hæfni stjórnenda fyrrnefnda hlutans.

Á fyrrgreind atriði má líta sem rökstuðning fyrir sameiginlegri eftirlitsstofnun og augljóst er að eftirlit með fjármálasamstæðum yrði heildstæðara með þeim hætti, a.m.k. ef fyrirtæki í samstæðunni eru öll hérlend. Sú vinna sem fram hefur farið í tengslum við fyrrnefnda Basel-nefnd bendir einnig til þessa, en þó hefur niðurstaðan ekki orðið sú að gera kröfur um eftirlit á einni hendi, a.m.k. ekki enn um sinn. Fremur hefur verið lögð áhersla á gagnsæi, þ.e. að aðgerðir fyrirtækja í samstæðum séu sýnilegar og að aðgengi eftirlitsaðila að upplýsingum sé tryggt. Þá hefur verið lögð áhersla á samvinnu eftirlitsstofnana og að upplýsingaflæði milli þeirra sé tryggt og þagnarskyldu þeirra hagað með þeim hætti að hún hindri það ekki. Einnig hefur verið nefnt hvort koma megir því svo fyrir að ein eftirlitsstofnun taki sjálfkrafa frumkvæði í eftirlitinu, t.d. sú stofnun sem fer með eftirlit með móðurfyrirtæki.

Rétt er í þessu samhengi að minna á svokallaða BCCI-tilskipun sem reifuð er í niðurlagi kafla 3 í viðauka I. Samkvæmt þeirri tilskipun er gert ráð fyrir breytingum á þagnarskyldu eftirlitsstofnana til að tryggja upplýsingaflæði. Þá eru gerðar kröfur um tilkynningaskyldu endurskoðenda ef þeir verða varir við ágalla í rekstri eða starfsemi fyrirtækja í nánnum tengslum við viðkomandi fjármálastofnun.¹⁴

¹⁴ Um þetta er m.a. fjallað í skýrslunni Prudential Supervision of Financial Conglomerates, Report of the Mixed Technical Expert Group, 12 March 1996.

3. Starfsemi eftirlitsstofnunar, heimildir og úrræði

3.0 Inngangur

Að mati nefndarinnar er nauðsynlegt að taka til athugunar hvernig áherslum í starfsemi opinberrar eftirlitsstofnunar skuli háttað. Í því efni verður að taka mið af lögum og reglum hverju sinni og öðru eftirliti með stofnunum. Frumforsenda skilvirks eftirlits eru skýrar reglur um framkvæmd þess og verksvið.

Þegar litið er á eftirlitið í heild sinni má skipta því í tvennt. Annars vegar eftirlit sem er á vegum fyrirtækjanna sjálfra og hins vegar opinbert eftirlit sem hér á landi er í höndum bankaeftirlits Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlitsins. Almennt verður að líta svo á að meginþungi eftirlitsins hvíli á þeim aðilum er hafa það með höndum á vegum fjármálafyrirtækjanna.¹⁵

Í þessum kafla verður farið yfir meginþætti í því eftirlitskerfi sem fjármálastofnanir eiga eða ættu almennt að hafa innan sinna vébanda. Þá verður fjallað um starfshætti hinnar opinberu eftirlitsstofnunar. Hugað verður að starfsháttum eftirlitsstofnunar, rannsóknarheimildum, heimildum til að setja stofnunum fyrirmæli og úrræðum til að framfylgja ákvörðunum. Þá verður sérstaklega hugað að heimildum til að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnunar.

3.1 Eftirlitskerfi fjármálastofnunar

3.1.1 Ábyrgð stjórnenda

Hin eiginlega ábyrgð á rekstri og starfsemi hvílir á stjórnendum fyrirtækjanna, aðalfundum, stjórnnum og framkvæmdastjórn. Þeim ber að sjá um að öll ákvarðanatataka sé innan lögleyfðra marka. Þessum aðilum er ætlað frjálsræði til viðskipta innan þess ramma. Gerðar eru kröfur til þeirra sem gerast stjórnendur fjármálastofnana, en í flestum lögum um fjármálastarfsemi eru stjórnendum sett hæfisskilyrði. Þannig er almennt gert að skilyrði að menntun, starfsreynsla og starfsferill stjórnenda sé með þeim hætti að tryggt sé að þeir geti gegnt stöðu sinni á forsvaranlegan hátt.¹⁶

¹⁵ Hér má til glöggvunar vísa til greinar forstjóra danska Finanstillsynet i NFT 1/1989 þar sem hann ræðir þetta efni og reynir að gefa hlutdeild hvors þáttar fyrir sig tölulegt gildi. Hann tekur fram að auðvitað sé ómögulegt að ákvarða eitthvert skiptihlutfall vegna skiptingar á ábyrgðinni, en til að sýna hugsanaferilinn nefnir hann tölu 80 fyrir einkaþáttinn á móti 20 fyrir opinbera þáttinn. Sennilega mætti með sama rétti nefna tölurnar 90:10. Þegar á þetta er litið er auðsætt að eftirlit hins opinbera skiptist í tvennt, annars vegar eftirlit með störfum eftirlits innan fyrirtækjanna og á hinn bóginn eftirlit sem beinist að einstökum þáttum í starfsemi þeirra.

¹⁶ Á vettvangi Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit er lögð áhersla á hæfi stjórnenda við veitingu starfsleyfa og eftirlit með bönkum. Sjá ritið Basic Supervisory Methods, Compendium of Documents Produced by the Basle Committee on Banking Supervision, Volume One, Basle April 1997.

Hlutverk stjórnenda er að sjá til þess að starfsemi fyrirtækis sé í góðu horfi, skipulag þess sé gott og fjármunum vel ráðstafað.

3.1.2 Innra eftirlitskerfi, innri endurskoðun

Í umfjöllun síðustu ára um starfsemi fjármálastofnana hefur innra eftirliti verið gefinn sífellt meiri gaumur. Ýmis þekkt áföll fjármálastofnana hafa verið rakin til þess að innra eftirlit hafi ekki verið í góðu horfi. Þá hefur þróunin verið sú að setja í stærri stofnunum upp svokallaðar innri endurskoðunardeildir til þess að hafa eftirlit inni í stofnuninni.

Innra eftirlitskerfi má skilgreina svo að um sé að ræða ferli sem felur í sér hvers konar eftirlit sem stofnað er til af stjórnendum stofnunar eða starfsmönnum til þess að gefa sanngjarna tryggingu fyrir því að tiltekin markmið í starfsemi stofnunar náist. Í þeim markmiðum felst góð nýting fjármuna, nægileg stjórnun og eftirlit með ýmsum áhættuþáttum og verndun eigna, traust og áreiðanleg upplýsingagjöf og að lögum, reglum, stefnum og markmiðum sé fylgt.

Í lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. og lög nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, er kveðið á um starfrækslu endurskoðunardeilda í fjármálastofnunum. Í lögum er þó kveðið á um heimild bankaeftirlits til þess að undanþiggja stofnanir þeirri skyldu að settum tilteknum skilyrðum. Áskilnað um stofnun innri endurskoðunardeilda er ekki að finna í öðrum gildandi lögum á þessu sviði.

Hlutverk innri endurskoðunardeilda er að framfylgja skyldum stjórnar sem áður var vikið að, fylgjast með því að lögum, reglugerðum, reglum, samþykktum og starfsreglum sem um stofnun gilda sé fylgt, fylgjast með skipulagi hennar, hafa eftirlit með því hvort starfsmenn taka góðar eða óheppilegar ákvarðanir, kanna áreiðanleika upplýsinga sem byggt er á, ganga úr skugga um eftirlit með bókhaldi og meðferð fjármuna og gera úttektir og rannsóknir fyrir stjórnendum.

Mikilvægt er að innri endurskoðunardeild njóti sjálfstæðis í starfsemi sinni. Þannig er eðlilegt að hún heyri beint undir stjórn stofnunar, en falli ekki undir framkvæmdastjórn sem sér um daglegan rekstur.

3.1.3 Ytri endurskoðun

Almennt skulu ársreikningar fjármálastofnana endurskoðaðir af löggiltum endurskoðendum, sem oft eru nefndir ytri endurskoðendur þar sem þjónusta þeirra er aðkeypt. Samkvæmt lögum nr. 67/1976 um löggilta endurskoðendur hafa þeir réttindi og skyldur opinberra sýslunarmanna, þ.á.m. þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt á að fara.

Ytri endurskoðandi gengur úr skugga um að bókhald og reikningsskil séu í samræmi við ákvæði laga, reglna, samþykta og góða reikningsskilavenju, en auk þess gengur hann úr skugga um virkni innri endurskoðunar og annars innra eftirlits.

Ytri endurskoðandi getur átt þátt í ákvarðanatöku innan fjármálastofnunar. Þetta er afleiðing þess að endurskoðandi er stundum spurður álits á einstökum aðgerðum stofnunar. Endurskoðandi verður hins vegar að varðveita hið opinbera sýslunarhlutverk sitt og gæta þess að hann geti sinnt starfi sínu á hlutlægan hátt. Endurskoðandi sem orðinn er þátttakandi í rekstri fjármálastofnunar getur illa skilið á milli þess og eftirlitshlutverks síns.

Löggiltur endurskoðandi staðfestir niðurstöður sínar með áritun ársreiknings þar sem hann lætur í ljós álit sitt. Í ýmsum löndum hefur komið fram gagnrýni á það hve stuttar áritanir eru og segja lítið um hina ýmsu þætti endurskoðunarstarfsins. Í því sambandi verður þó að hafa í huga að um endurskoðun fer samkvæmt ítarlegum faglegum stöðlum sem eru alþjóðlegir að miklu leyti. Einnig gefa opinberir eftirlitsaðilar út reglur sem fylgja ber við endurskoðun á ýmsum sviðum fjármálastarfsemi, sbr. reglur Seðlabankans um endurskoðun viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana, frá 30. desember 1994. Endurskoðendur fjármálafyrirtækja semja yfirleitt ítarlegar endurskoðunarskýrslur til stjórnenda fyrirtækjanna og þessar skýrslur geta eftirlitsaðilar kynnt sér. Eðli máls samkvæmt hljóta áritanir á ársreikninga hins vegar að vera gagnorðar.

Nauðsynlegt er að eftirlitsstofnun geti treyst því sem best að endurskoðendur fylgi stöðlum, reglum og öðrum viðurkenndum endurskoðunaraðferðum á hverjum tíma. Auðvitað geta komið upp tilvik í endurskoðun þar sem endurskoðendur reynast ekki verðir þess trausts sem til þeirra er borið. Á síðustu árum hafa gengið nokkrir dómar hér á landi er varða rekstur einstakra fjármálafyrirtækja. Við athugun á réttargögnum má sjá dæmi um verulega veikleika í innra eftirliti og störfum ytri endurskoðenda. Einstök tilvik af þessu tagi mega þó ekki leiða hugann frá þeirri staðreynd að yfirleitt leggja fjármálafyrirtæki mikla áherslu á að viðhalda traustu innra eftirliti og að almennt starfa löggiltir endurskoðendur af nákvæmni og samviskusemi. Eitt meginhlutverk opinbers eftirlits er að fylgjast með því að innra eftirlit og endurskoðun séu í réttu horfi og grípa til viðeigandi ráðstafana í þeim undantekningartilvikum er þessir öryggisþættir bregðast.

Nefna má að eftirlitsstofnanir á fjármagnsmarkaði hafa í sumum tilvikum eftirlit með ytri endurskoðendum og nægir í því sambandi að nefna eftirlitið í Noregi, sbr. viðauka III með skýrslu þessari.

3.1.4 Samantekt

Með hliðsjón af því sem nú hefur verið rakið virðist mikilvægast að leggja höfuðáherslu á eftirlitið í fyrirtækjunum sjálfum jafnframt því að skapa hinu opinbera eftirliti skilyrði, bæði lagalega og í reynd, til að fylgjast með því. Virkt eftirlit af þessu tagi myndi einnig hafa góð áhrif á vinnuaga úti í fyrirtækjunum, sem er mjög þýðingarmikið atriði í þessu sambandi.

Það er því mat nefndarinnar að huga þurfi enn betur að hlutverki innra eftirlits, innri endurskoðunar og störfum löggiltra endurskoðenda á sviði fjármálastarfsemi. Samræma þarf sem best fyrirmæli um þessi efni í lögum og

opinberum reglum sem varða þau margvíslegu fyrirtæki sem hér um ræðir. Í því sambandi þarf að sjálfsögðu að hafa hliðsjón af þeim ítarlegu almennu endurskoðunarstöðlum sem fyrir liggja og vikið er að hér á undan. Jafnframt þarf að samræma sem mest reglur er varða samskipti löggiltra endurskoðenda fjármálafyrirtækja og hinna opinberu eftirlitsaðila.

3.2 Opinbert eftirlit eftirlitsstofnana

3.2.1 Starfshættir eftirlitsstofnana - hlutverk og þróun

Tvær meginstefnur eru uppi um framkvæmd opinbers eftirlits með starfsemi fjármálastofnana. Annars vegar er nákvæmt eða sértækt eftirlit, þ.e. þegar eftirlitið fer að verulegu leyti fram inni í fjármálastofnunum, gerðar eru athuganir á staðnum með reglulegum hætti og farið í gegnum smáatriði í starfsemi stofnunar. Hins vegar er almennt eftirlit, þ.e. þegar eftirlitið miðast fyrst og fremst við að ganga úr skugga um að skipulag stofnunar sé gott, að í stofnuninni sé virkt innra eftirlit og traust endurskoðun.

Meginstefnur í eftirliti hljóta að miklu leyti að ráðast af þeim reglum sem um fjármálastarfsemi gilda almennt. Á síðustu árum, einkum í kjölfar EES-samningsins, hafa verið settar nákvæmar reglur um starfsemi flestra fjármálastofnana. Liður í þessari þróun hefur verið að auka áherslu á innra eftirlit og innri endurskoðun fjármálastofnunar. Í kafla 3.1 voru reifuð sjónarmið er lúta að þessu. Einnig hefur þróunin verið sú að skerpa á tilkynningaskyldu endurskoðenda til eftirlitsstofnunar. Reglur sem settar hafa verið um fjármálastofnanir miða einnig að því að tilteknum upplýsingum sé skilað til eftirlitsaðilans í tilteknu formi.

Þessi þróun leiðir til þess að eftirlit hins opinbera eftirlitsaðila hlýtur í æ ríkara mæli að fylgja þeirri meginstefnu að vera rammaeftirlit, þ.e. almennt, en ekki sértækt.¹⁷ Þá hlýtur eftirlitsstofnun að byggja á undirliggjandi eftirliti, þ.e. innra eftirliti og innri endurskoðun og ytri endurskoðun. Eins og fram kom í kafla 3.1 hér að framan er nauðsynlegt í þessu sambandi að eftirlitsstofnun fái sundurliðaðar upplýsingar um hvaða eftirlitsvinna hefur verið unnin og hvenær.

Þess ber hins vegar að geta að þróun sú sem hér hefur verið lýst hefur ekki enn náð til allra fjármálastofnana. Einnig verður að leggja áherslu á að nauðsynlegt getur verið að hafa mismunandi áherslur í eftirliti með einstökum flokkum fjármálastofnana. Til dæmis er ekki sjálfgefið að sömu sjónarmið gildi um eftirlit með minnstu og stærstu lánastofnunum.

Að mati nefndarinnar hefur bankaftirlit Seðlabanka Íslands að mörgu leyti aðlagð sig þeim aðstæðum sem hér hafa verið nefndar. Starfshættir þess eru þó

¹⁷ Athygli vekur í þessu sambandi að í skýrslu nefndar sem falið var að endurskoða starfsemi eftirlitsstofnunarinnar "Finanstilsynets kontrol með de danske pengeinstitutter" (Finanstilsynet), er lögð áhersla á að stofnunin geri nákvæmar athuganir á starfsstöð. Athugasemdir þessa efnis komu einnig fram í álitum umboðsmanns Alþingis í Ávöxtunarmálinu.

breytilegir eftir stofnunum sem það hefur eftirlit með. Eftirlit bankaeftirlitsins er að miklu leyti byggt á úrvinnslu og eftirliti á grundvelli gagna sem því berast og mati á helstu þáttum í starfsemi stofnana, svo sem eiginfjárstöðu, stórum áhættuskuldbindingum og mati á afskriftaþörf. Stofnanir eru þó heimsóttar í tengslum við reglubundnar kannanir á tilteknum þáttum í rekstri og starfsemi þeirra og nákvæmar athuganir gerðar á starfsstöð.¹⁸

Eftirlit Vátryggingaeftirlits virðist hins vegar vera fremur sértækt, samhliða almennu eftirliti. Þannig fer það að verulegu leyti fram í vátryggingafélögunum sjálfum, gerðar eru athuganir á staðnum og farið í gegnum smáatriði í starfsemi stofnunar.

Rétt er að leggja áherslu á að skilja ber á milli eftirlits með fjármálastofnunum og fyrirmæla um stjórnun stofnana. Gæta verður þess að eftirlitsstofnanir taki ekki beinan þátt í stjórnun stofnana.

Hafa verður í huga, þegar rætt er um starfshætti eftirlitsstofnana, að ábyrgð þeirra á heilbrigði fjármálastofnana er mikil og vaxandi. Nægir að nefna í þessu sambandi víðtæka umfjöllun dómstóla og umboðsmanns Alþingis um starfshætti bankaeftirlits í tengslum við eftirlit þess með Ávöxtun sf. Með þetta í huga má ætla að forsvarsmenn eftirlitsstofnana leitist við að halda uppi víðtæku og nákvæmu eftirliti til að firra sig ásökunum um ófullnægjandi eftirlit.

Á síðustu árum hafa verið settar á fót tvær úrskurðarnefndir um viðskipti, annars vegar við vátryggingafyrirtæki og hins vegar við önnur fjármálafyrirtæki. Að nefndunum standa samtök viðkomandi fyrirtækja, Neytendasamtökin og viðskiptaráðuneytið. Nefndum þessum er ætlað að fjalla um kvartanir neytenda gegn þeim fjármálafyrirtækjum sem aðild eiga að nefndunum og hafa þau að tilteknu marki skuldbundið sig til að hlíta úrskurðum nefndanna. Að mati þessarar nefndar er rétt að greina á milli starfssviðs eftirlitsstofnunar og viðkomandi úrskurðarnefnda með þeim hætti að nefndirnar fái almennt til meðferðar úrskurðartæk ágreiningsefni á neytendasviði, nema ljóst sé að einstök mál séu þess eðlis að þau beinlínis varði starfssvið viðkomandi eftirlitsstofnunar.

Sjálfstætt skoðunatriði er hvort eðlilegt sé að eftirlitsstofnanir setji sjálfar reglur um starfsemi fjármálastofnana eins og nú tíðkast í mörgum tilvikum. Óheppilegt er að eftirlitsstofnanir setji reglur um starfsemi fjármálafyrirtækja sem þeim ber að túlka og síðan framfylgja. Á hitt ber að líta að sérþekkingu á þessum sviðum er óvísan að finna annars staðar en í eftirlitsstofnunum og því kann að reynast erfitt að setja reglur án atbeina þeirra auk þess sem heimildir til málskots myndu leiða til þess að stofnunum er lúta eftirliti kynni að vera heimilt

¹⁸ Vakin er athygli á að Basel-nefndin um bankaeftirlit hefur unnið meginreglur eða kjarnareglur um árangursríkt bankaeftirlit (Core Principles for Effective Banking Supervision). Þar er m.a. lögð áhersla á að árangursríkt bankaeftirlit eigi í senn að fela í sér eftirlit á vettvangi og úr fjarlægð. Jafnframt að bankaeftirlit verði að hafa reglubundið samband við stjórnendur bankanna og rækilega innsýn í starfshætti þeirra. Sjá um þetta ritið Basic Supervisory Methods, Compendium of Documents Produced by the Basle Committee on Banking Supervision, Volume One, Basle April 1997.

að bera þær undir ráðuneyti. Þá munu eftirlitsstofnanir í nágrannalöndum okkar hafa vald til að setja reglur og vinna að samningu reglna og laga. Það er þó mat nefndarinnar að yfirleitt beri að miða að því að viðskiptaráðuneytið setji reglur sem kveðið er á um í lögum þótt það njóti aðstoðar eftirlitsstofnana við samningu þeirra.

Nauðsynlegt er fyrir eftirlitsstofnun að heimildir hennar, bæði til rannsóknar og fullnustuúrræða, séu samræmdar og settar fram í heildstæðri löggjöf. Nefndin leggur áherslu á að Seðlabankalögin verði endurskoðuð með tilliti til þessa, að því er bankaeftirlit varðar, ef ekki verður ráðist í sameiningu eftirlitsstofnana og bankaeftirlit verður áfram í Seðlabankanum. Rétt er að víkja hér nánar að úrræðum og heimildum eftirlitsstofnananna.

3.2.2 Rannsóknarúrræði eftirlitsstofnana

Mikilvægt er að eftirlitsstofnunum séu tryggðar aðstæður til að sinna eftirlitshlutverki sínu á þann hátt að árangur náist. Eftirlitsstofnunum sem ekki eru tryggð rannsóknarúrræði er ekki kleift að sinna hlutverki sínu sem skyldi.

Í viðauka I með skýrslu þessari er gerð grein fyrir starfsemi bankaeftirlits og Vátryggingaeftirlits og megináherslum í starfsemi þeirra samkvæmt lögum og reglum. Rannsóknarúrræði bankaeftirlits felast í því að stofnunum er skylt að veita umbeðnar upplýsingar og veita aðgang að upplýsingum. Þá er endurskoðendum í mörgum tilvikum skylt að tilkynna um ágalla í rekstri stofnunar. Svipaðar heimildir eru fyrir hendi að því er varðar Vátryggingaeftirlitið.

Endurskoða verður úrræði vegna vanskila á skýrslum og fyrirskipuðum gögnum til eftirlitsaðila. Núgildandi ákvæði um beitingu dagsekta eru þung í vöfum og hafa að jafnaði ekki reynst virk til að knýja fram efndir á skilaskyldu. Kanna þarf hvort ekki megi gera þau skilvirkari eða finna önnur úrræði.

Í nefndinni komu fram þau sjónarmið að taka yrði til athugunar hvort ítrekuð vanræksla stjórnenda á tilkynningaskyldu ætti að leiða til refsíabyrgðar þeirra.

Einnig var því hreyft að hugleiða mætti hvort ekki kynni að vera rétt að heimila starfsmönnum eftirlitsstofnana skýrslutöku af vitnum og aðilum mála sem til rannsóknar væru. Skýrslutaka þessi gæti farið eftir reglum laga um meðferð opinberra mála og hefði sama gildi og skýrslutaka í slíkum málum. Sem rök fyrir þessu var nefnt að um sérhæfð málefni væri að ræða og ætla mætti að starfsmenn eftirlitsstofnunar hefðu meiri þekkingu á viðfangsefninu og því meira vald á rannsókninni en hinn almenni lögreglumaður. Annar valkostur væri að móta frekara samstarf eftirlitsstofnana og opinberra rannsóknaraðila.¹⁹

Þá þarf að mati nefndarinnar að huga almennt að samskiptum eftirlitsstofnunar og opinberra rannsóknaraðila. Oft er það vandasamt

¹⁹ Tekið skal fram að í nefndinni kom jafnframt fram sú afstaða að beiting refsinga ætti ekki við í þessu sambandi og andstaða við þá hugsun að heimila starfsmönnum eftirlitsstofnunar að taka skýrslur af vitnum með framangreindum hætti.

úrlausnarefni eftirlitsstofnunar hvort eða hvenær gera beri rannsóknaraðila viðvart um ætluð brot á lögum.

3.2.3 Fullnustuúrræði eftirlitsstofnana

Samkvæmt gildandi lögum er bankaeftirlitinu og Vátryggingaeftirlitinu heimilt að krefjast úrbóta á þeim atriðum sem aflaga fara. Þá er bankaeftirlitinu heimilt að boða til fundar í stjórn stofnunar um leiðir til úrbóta og er fulltrúa bankaeftirlitsins heimilt að stýra honum og leggja fram tillögur. Samkvæmt 17. gr. Seðlabankalaga er bankaeftirliti heimilt að beita dagsekaákvæðum skv. 41. gr. Seðlabankalaga sinni stofnun ekki kröfum um úrbætur. Þá er bankaeftirlitinu heimilt að skipa fulltrúa sinn eftirlitsmann með viðkomandi stofnun á kostnað hennar. Einnig skal bankaeftirlitið tilkynna ráðherra um kröfur, athugasemdir og aðgerðir samkvæmt 17. gr. Engin heildstæð ákvæði er að finna um úrræði Vátryggingaeftirlitsins hér að lútandi, en allar stofnanir á fjármagnsmarkaði sem starfa á grundvelli starfsleyfis eiga á hættu að missa starfsleyfi sitt í tilteknum tilvikum sem að jafnaði eru tilgreind í viðkomandi lögum.

Ljóst er af lagaákvæðum um Vátryggingaeftirlit og bankaeftirlit að þessum stofnunum er ætlað í starfsemi sinni að fara með opinbert vald. Þannig er þeim t.d. heimilt að krefjast úrbóta á þeim atriðum sem aflaga fara eins og að framan er lýst. Það er mat nefndarinnar að tryggja verði að kröfum eftirlitsstofnana sé fylgt til þess að starfsemi þeirra beri árangur.²⁰

Nefndarmenn eru sammála um að samræma þurfi fullnustuúrræði gagnvart einstökum flokkum fjármálastofnana. Einnig kom fram sú afstaða að skerpa mætti á þeim úrræðum sem nú eru til staðar að því er varðar bankaeftirlitið og Vátryggingaeftirlitið þótt skiptar skoðanir hafi verið um það í nefndinni. M.a. kom fram að hafa mætti hliðsjón af XIII. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993 um úrræði eftirlitsstofnana, en í tilvitnuðum lögum er kveðið á um rétt Samkeppnisráðs til að banna aðgerðir og leggja á stjórnvaldssektir og dagsektir. Einnig komu þau sjónarmið fram í nefndinni að skerpa mætti á refsíákvæðum laga á þessu sviði, en nefnd á vegum viðskiptaráðuneytisins samdi á árinu 1995 tillögur að endurskoðuðum refsíákvæðum í lögum um íslenska fjármagnsmarkaðinn.^{21 22}

²⁰ Hafa ber í huga að í næsta kafla leggur nefndin til að heimilt verði að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnunar til æðra stjórnvalds.

²¹ Viðskiptaráðuneytið, Greinargerð starfshóps viðskiptaráðuneytis um endurskoðun refsíákvæða í lögum um íslenska fjármagnsmarkaðinn, október 1995.

²² Á hinn bóginn kom fram í nefndinni eindregin afstaða þess efnis að hvers konar umfjöllun um refsingar sem fullnustuúrræði væri utan verksviðs hennar.

3.2.4 Heimildir til að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnunar

Eins og fram kemur í viðauka II með skýrslu þessari hefur verið talið að ekki sé fyrir hendi kærusamband milli Seðlabanka Íslands og viðskiptaráðuneytis, þannig að ráðuneytið hefur vísað frá beiðnum um endurskoðun á ákvörðunum bankaeftirlitsins. Ljóst er jafnframt að ákvarðanir þess verða ekki kærðar til bankastjórnar eða bankaráðs Seðlabankans þar sem ákvarðanir bankaeftirlitsins eru teknar í nafni Seðlabankans. Í álitinu sínu frá 2. október 1996 í svokölluðu Softísmáli hefur umboðsmaður Alþingis látið í ljós þá skoðun að vegna þess hve starfsemi bankaeftirlits sé eðlisólík starfsemi seðlabanka og vegna sérstaks stjórnarsýslusambands bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis kunnir að vera kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis þó að ekki sé um kærusamband að ræða milli Seðlabanka og ráðuneytis. Þó gerir hann ekki athugasemd við túlkun viðskiptaráðuneytisins, en leggur til við ráðuneytið að það grípi til aðgerða til að eyða réttaróvissu hér að lútandi með það fyrir augum að tryggja að kærusamband milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis sé til staðar, bæði á vettvangi hins eiginlega bankaeftirlits og annarra verkefna sem bankaeftirlitinu eru falin lögum samkvæmt.

Ákvarðanir Vátryggingaeftirlitsins má kæra til viðskiptaráðuneytis.

Nefndin telur brýnt með tilliti til réttaröryggissjónarmiða að aðilum verði tryggður réttur til að kæra ákvarðanir eftirlitsstofnana á þessu sviði til æðra stjórnvalds, þ.e. viðskiptaráðuneytis.

3.2.5 Hugleiðingar um breytingar á IV. kafla Seðlabankalaga

Eins og fram kemur í inngangi hefur Seðlabanki Íslands sérstaklega óskað eftir því við viðskiptaráðherra að IV. kafla laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands verði endurskoðaður. Nefndin tekur undir það að nauðsyn sé breytinga á tilvitnuðum kafla Seðlabankalaganna ef ekki verður ráðist í víðtækari breytingar á skipulagi eftirlitsstofnana. Fyrir í þessum kafla hafa komið fram margvíslegar ábendingar í þessa veru.

4. Sameining eftirlitsstofnana

4.0 Inngangur

Hér á landi hefur opinbert eftirlit með fjármálastofnunum þróast þannig að greint hefur verið skýrt á milli eftirlits með váttryggingastarfsemi og annarri fjármálastarfsemi bæði í löggjöf og framkvæmd. Er hér því til athugunar hvort rétt sé að sameina á einum stað allt eftirlit með fjármálastarfsemi.

Þegar litið er til nágrannalandanna kemur í ljós að tilhögun eftirlits er mjög mismunandi að þessu leyti. Fræðilega kemur einnig til mála að greina eftirlit með fjármálastofnunum í fleiri aðgreindar stofnanir en hér er gert,²³ sbr. umfjöllun í viðauka III með skýrslu þessari.

Rétt þykir að reifa helstu sjónarmið sem mæla með og á móti sameiningu.

4.1 Sjónarmið sem mæla með sameiningu núverandi eftirlitsstofnana

Á undanförunum árum hefur þeirri skoðun vaxið fylgi að reka beri eina eftirlitsstofnun sem fari með eftirlit með fjármálastarfsemi í heild sinni, eins og hún er nánar skilgreind. Rök sem mæla með sameiningu eftirlitsstofnana eru þessi helst:

1. Skil milli váttryggingastarfsemi og annarrar fjármálastarfsemi eru ekki eins skýr og áður og ýmislegt bendir til þess að þróunin verði sú að skilin verði enn óskýrari. Þetta stafar m.a. af aukinni fjölbreytni í þjónustu fyrirtækja á þessum sviðum. Á næstu árum mun í æ ríkara mæli bjóðast þjónusta sem í senn ber einkenni váttryggingastarfsemi, verðbréfavíðskipta og annarrar fjármálastarfsemi. Hér á landi er nú þegar boðin þjónusta af þessu tagi. Bent hefur verið á að þetta geti boðið upp á erfiðleika í eftirliti, hver skuli fara með eftirlit og hvort þekking sé til staðar til að annast það.
2. Þróunin er sú erlendis að mynda svokallaðar fjármálasamsteypur (financial conglomerates). Um þetta er fjallað í kafla 2.9. Þar eru reifaðir erfiðleikar við eftirlit með fjármálasamstæðum.²⁴ Þessi þróun leiðir til þess að meiri

²³ Sjá nánar um þetta Llewellyn, David T., *The Rationale and Institutional Structure of Financial Regulation*, August 1996. (Óbirt)

²⁴ Í skýrslu sem unnin var á vegum Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit, *The Supervision of Financial Conglomerates*, prepared by a Tripartite Group of banking, securities and insurance regulators, segir m.a.: “The rapid Growth of financial conglomerates which cut across the banking, securities and insurance sectors, raises questions as to whether the traditional approach to prudential supervision - whereby each supervisor monitors institutions in one constituency without much contact with supervisors responsible for other parts of the group - is still appropriate.” *Basic Supervisory Methods*, Compendium of

þörf verður á heildstæðu eftirliti. Hætta kann að stafa af óvissu um það undir hvaða stofnun eftirlit fellur.

Nýlega hefur Landsbanki Íslands tryggt sér kauprétt á sem næst helmingi hlutfjár í Vátryggingafélagi Íslands hf. og Líftryggingafélagi Íslands hf. Einnig má nefna kaup sparisjóðanna á Alþjóða líftryggingafélaginu hf. og kaup Vátryggingafélags Íslands á Fjárfestingafélaginu Skandía hf.

Þessi dæmi sýna að flokkar fjármálastarfsemi, sem áður voru aðgreindir eru nú samþættir. Þetta á við þótt vátryggingastarfsemi og aðra fjármálastarfsemi verði að reka í aðgreindum einingum.

3. Þættir í starfsemi fyrirtækis sem heyra undir aðra eftirlitsstofnunina kunna að eiga betur heima undir eftirliti hinnar stofnunarinnar. Þannig er ekki augljóst út frá faglegum forsendum hvort eftirlit með lífeyrissjóðum skuli vera á hendi vátryggingareftirlits eða bankaeftirlitsins. Með tilliti til þessara sjónarmiða yrði skilvirkt eftirlit því best tryggt með sameiginlegri eftirlitsstofnun.
4. Með tilkomu EES-samningsins hafa verið sett ný lög og nýjar reglur sem fela í sér ítarlegri ákvæði en áður giltu um starfsemi fyrirtækja á fjármagnsmarkaði, bæði vátryggingafélaga og annarra fjármálastofnana. Þessar reglur eru um margt byggðar á líkum forsendum, hvort sem um vátryggingafélög eða önnur fyrirtæki er að ræða. Sem dæmi má nefna reglur um ársreikninga og endurskoðun, kröfur um innra eftirlit o.s.frv. Jafnframt gilda líkar reglur um starfsemi eftirlitsstofnananna sjálfra og það skapar þeim sterkari samstöðu. Eðlismunur á áhættumati vátryggingafélaga og annarra fjármálastofnana er ekki svo mikill að það hindri sameiningu.
5. Hugsanlegt er að mismunandi starfsaðferðir og mismunandi áherslur tveggja eftirlitsstofnana á skyldum sviðum geti haft áhrif á samkeppnisstöðu fyrirtækja. Jafnræði fengist með því að fela eftirlitið einum aðila. Einnig fengist betri yfirsýn.
6. Upp geta komið erfiðleikar í samskiptum tveggja stofnana ef starfssvið þeirra skarast. Líkindi eru til þess að sameinuð eftirlitsstofnun hefði meira vægi en tvær aðskildar. Áfallalítið eftirlit hingað til tryggir ekki áfallalaust eftirlit framvegis.
7. Bent hefur verið á að sameining stofnananna gæti leitt til þess að nýting sérfræðiþekkingar yrði markvissari og hagkvæmari með tilliti til þess hversu gott eftirlitið er. Þá má rökstyðja það að rekstur slíkrar sameinaðrar stofnunar væri fjárhagslega hagkvæmari. Má þar nefna ýmsa stoðstarfsemi, svo sem afgreiðslu og fleira.

Niðurstaða þeirra sem mæla með sameiningu er sú að allt þetta bendi til þess að sameinað eftirlit verði árangursríkara en sé því skipt milli stofnana eins og verið hefur. Þá sé líklegt að þróun næstu ára muni þrýsta enn á og auka þörfina á samræmdu eftirliti á einni hendi. Réttara sé því að mæla með sameiningu strax, fremur en að skapa hættu á mistökum vegna ófullnægjandi eftirlitskerfis.

Eins og fram kemur í viðauka III við skýrsluna hefur eftirlit með fjármálastofnunum verið sameinað í eina stofnun í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Samkvæmt upplýsingum virðist sú tilhögun hafa gefist vel í meginatriðum.

4.2 Sjónarmið sem mæla gegn sameiningu núverandi eftirlitsstofnana

Rök sem mæla gegn sameiningu eftirlitsstofnananna eru einkum þessi:

1. Starfsemi Vátryggingaeftirlitsins er að sumu leyti eðlisólík starfsemi bankaeftirlitsins. Í eðli samninga vátryggingafélags um vátryggingar felst óvissa um hvort félagið muni bera kostnað af tjóni sem tryggt er gegn og þá hversu mikinn kostnað. Við slíkt mat verður að styðjast við tjónareynslu. Samningar flestra stofnananna sem undir bankaeftirlitið heyra eru hins vegar þess eðlis að vitað er með mikilli vissu hvað þær þurfa að inna af hendi vegna sammings, áhættan við hann felst fyrst og fremst í því hvort efndir takast eins og til er ætlast. Markaðsáhætta, svo sem gengisáhætta og vaxtaáhætta vegna peningalegra eigna, er annars eðlis en áhætta vátryggingafélaga. Tryggingafræðilegt mat Vátryggingaeftirlitsins og áhættumat bankaeftirlitsins er því ólíkt að þessu leyti. Því hefur verið haldið fram að af þessum sökum verði hin umrædda sameining meiri í orði en á borði og breyti ekki öðru í raun en yfirstjórn Vátryggingaeftirlitsins. Hún næði fyrst og fremst til stjórnenda skrifstofunnar. Þá hefur því verið haldið fram að þessi munur á starfsemi eftirlitsstofnananna leiði m.a. til sérhæfingar starfsfólks á hvoru sviði, sem þá nýtist síður á öðrum sviðum. Sú ábending hefur einnig komið fram að vandamál bankaeftirlitsins vegna tapaðra útistandandi krafna lánastofnana, sem alþekkt eru, hafi ekki verið áhyggjuefni hjá Vátryggingaeftirliti að því er vátryggingafélögin snertir. Er hér um að ræða verulegan áherslumun í starfi eftirlitsstofnananna.
2. Því hefur verið haldið fram að sameinuð eftirlitsstofnun hafi síður möguleika en aðskildar stofnanir til að þróa og búa yfir fjölbreytni og sérþekkingu í eftirlitsstörfum sínum. Ljóst sé að áherslur í eftirliti með mismunandi þáttum fjármálastarfsemi séu mjög breytilegar. Nálsgast þurfi

- hvern þátt fjármálastarfsemi út frá tilteknum og sérstökum forsendum. Sameinaðri stofnun sé þetta ekki kleift.²⁵
3. Erlendis hefur þróunin orðið sú að til hafa orðið fyrirtæki sem sinna ýmsum tegundum fjármálaþjónustu, þjóða t.d. váttryggingarsamninga sem bæði fela í sér líftryggingu og fleiri persónutryggingar og að annast ávöxtun á hluta iðgjaldanna í formi sparnaðar, en á áhættu váttryggingartakans, að því er best verður séð. Þótt slíkar tryggingar hafi verið boðnar hér á landi er það í svo litlum mæli og ófyrirsjáanlegt hvernig þær þróast að það út af fyrir sig réttlætir tæpast sameiningu stofnananna. Í nálega öllum tilfellum myndi starfsemin falla undir eftirlit annarrar hvorrar þeirra, enda um leyfissskylda atvinnu að ræða. Ætti tæpast að vera vandkvæðum bundið að ákveða undir hvora eftirlitsstofnunina slík fyrirtæki heyrðu.
 4. Bent hefur verið á að ekkert gjaldþrot hjá frumtryggingafélagi hér á landi hefur átt sér stað frá því að Váttryggingaeftirlitið tók til starfa fyrir rúmum 22 árum. Samruni váttryggingafélaga og flutningur váttryggingastofna þeirra hefur á tímabilinu gerst með frjálsum samningum þeirra á milli þótt þar kæmi einnig til þrýstingur frá eftirlitsaðilum. Ekki sé því unnt að álykta að skilvirkni þessara stofnana aukist við sameiningu. Almennt má því segja að hvorug stofnunin sé vanbúin til eftirlits þótt æskilegt verði að telja að endurskoða lagagrundvöll um starfsemi þeirra.
 5. Sú skoðun hefur komið fram að hvorki séu augljós fjárhagsleg rök né hagkvæmnirök fyrir því að sameina eftirlitsstofnanirnar. Tæpast verði séð að mikið sparist í yfirstjórn nýrrar stofnunar ef til sameiningar kemur. Leiða megi að því rök að Váttryggingaeftirlitið yrði rekið sem sérstök eining á grundvelli laganna um váttryggingastarfsemi. Því kynni í raun að fara svo að tveir forstöðumenn færu með stjórn eftirlitsstofnunar vegna ólíkra viðfangsefna sem áður hefur verið lýst. Þá sé ekki auðséð hvaða önnur yfirstjórn gæti sparast svo um munaði. Sama megi segja um almennt skrifstofuhald. Afgreiðsla almennings sé lítil hjá báðum stofnununum svo sparnaður þar vegi ekki þungt. Einnig sé stjórnunarstarfið miklu einfaldara í smærri einingum en þeim stærri. Þegar skilvirkni í starfi vegur þyngst megi ekki einhver óviss lækkingu kostnaðar ráða úrslitum.
 6. Í lögum um fjármálastofnanir eru reistar skorður við því að váttryggingastarfsemi og önnur starfsemi fjármálastofnana sé rekin í einni heild, óaðgreint. Þess vegna hefur því verið haldið fram að ljóst sé hvaða eftirlitsstofnun fari með eftirlit hvorrar einingar og því ekki mikil hætta á skörun í eftirliti þótt fleiri en ein stofnun fari með eftirlit á fjármagnsmarkaði. Heimildir váttryggingafélaga til atvinnurekstrar á öðru sviði en váttryggingasviði eru takmarkaðar í lögnum um váttryggingastarfsemi. Í 3. mgr. 9. gr. laganna er váttryggingafélagi heimilað að reka viðskiptabanka eða aðra fjármálastarfsemi í sérstöku félagi. Hún

²⁵ Þessi rök koma m.a. fram hjá Llewellyn, David T., *The Rationale and Institutional Structure of Financial Regulation*.

myndi því falla til eftirlitssviðs bankaeftirlits. Í 11. gr. laganna er félögunum heimilað að reka þar til greinda hliðarstarfsemi. Á sama hátt er viðskiptabönkum og sparisjóðum heimilt að stunda váttryggingastarfsemi með stofnun dótturfélags. Önnur umsýsla þeirra þarf að vera hliðarstarfsemi í eðlilegu framhaldi af viðskiptabanka- og sparisjóðastarfsemi og háð leyfi bankaeftirlits. Önnur starfsemi sýnist þeim ekki heimil.

Niðurstaða þeirra sem ekki telja ástæðu til sameiningar er sú að ókosti tveggja aðskilinna eftirlitsstofnana megi sníða af með skipulegri samvinnu þeirra, þar sem sérþekking yrði nýtt í samstarfi eftirlitsstofnana og samráð haft um eftirlitssvið ef þau skarast.

4.3 Niðurstaða

Fjórir nefndarmanna telja að sameina beri eftirlit á fjármagnsmarkaði í eina sjálfstæða ríkisstofnun. Fulltrúi Seðlabankans er hins vegar mótfallinn sameiningu. Rök með og móti sameiningu koma fram í köflum 4.1. og 4.2. hér að framan.

Verði ekki af sameiningu stofnananna er það álit nefndarinnar að stuðla eigi að frekari samvinnu eftirlitsstofnananna. Í því efni þurfi að tryggja upplýsingastreymi milli þeirra og að þagnarskylduákvæði sem þær eru bundnar af standi þar ekki í vegi. Ennfremur verði samvinna um samnýtingu á þekkingu og reynslu hvorrar stofnunar. Verkin verði þó ávallt unnin á ábyrgð þeirrar stofnunar sem hefur eftirlitið með höndum.

5. Stjórnsýsluleg staða eftirlitsstofnunar á fjármagns- markaði

5.1 Almennt

Eins og fram kemur í viðauka III er mjög breytilegt eftir löndum hvort eftirliti með fjármálastarfsemi er skipað beint undir seðlabanka, hvort ráðuneyti eiga þar hlut að máli eða hvort eftirlitið er í höndum sérstakrar stofnunar. Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi er eftirlit með fjármálastofnunum utan seðlabankanna. Þó er gert ráð fyrir tilteknum tengslum, svo sem setu fulltrúa seðlabanka í stjórn eftirlitsstofnunar. Í Finnlandi er eftirlit með fjármálastarfsemi annari en váttryggingastarfsemi rekið í tengslum við seðlabankann, en með sjálfstæðri stjórn. Í Bretlandi hefur eftirlit með innlánsstofnunum verið í höndum seðlabankans, en eftirlit með annari starfsemi á fjármagnsmarkaði í höndum ýmissa aðila.²⁶ Sjaldgæft er að seðlabankar hafi með höndum eftirlit með annari starfsemi en starfsemi lánastofnana.²⁷

Í umræðu um hvort eftirlit með fjármálastarfsemi skuli tilheyra seðlabanka eða ekki verður að hafa í huga að í starfsemi seðlabanka felst alltaf einhvers konar eftirlit, beint eða óbeint. Hlutverk seðlabanka leiðir til þess að hann verður að hafa góða yfirsýn yfir fjármagnsmarkaðinn.

Þegar rætt er um eftirlit með fjármálastarfsemi er hins vegar átt við kerfisbundið eftirlit, bæði almennt, þ.e. eftirlit með fjármálastarfsemi í heild sinni, og sértækt, þ.e. eftirlit með einstökum stofnunum, sjóðum og fyrirtækjum. Það er slíkt reglubundið eftirlit sem oft á tíðum stendur utan almennrar seðlabankastarfsemi.

Síðan 1961 hefur eftirlit með fjármálastarfsemi hér á landi heyrt undir Seðlabanka Íslands, en fyrir þann tíma hafði verið gert ráð fyrir sjálfstæðu eftirliti með bönkum og sparisjóðum, sbr. lög nr. 48/1923, og sparisjóðseftirliti, sbr. lög nr. 69/1941, en þó var fjármálaráðuneytinu falið að hafa eftirlit með starfsemi og rekstri sparisjóða skv. lögum nr. 83/1935. Þegar lög nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands voru sett virðist ekki hafa verið deilt um það að setja bankaeftirlitið undir Seðlabankann.

Hins vegar kom þetta til umræðu þegar fjallað var um frumvarp það sem síðar varð að lögum nr. 36/1986. Í viðauka II er fjallað um stjórnunarlega stöðu banka-eftirlitsins og er þar bent á að ákvæði Seðlabankalaga um skipun samstarfsnefndar og ráðherraskipun forstöðumanns bankaeftirlits feli í sér tilraun til málamiðlunar í þessum efnum. Þar er einnig greint frá tillögum bankamálanefndar sem vann að undirbúningi frumvarps, en þær lutu að því að gera bankaeftirlitið að sjálfstæðri stofnun sem þó starfaði innan Seðlabankans

²⁶ Nú hefur verið ákveðið að færa bankaeftirlitið frá Seðlabanka Englands. Sjá umfjöllun í viðauka III.

²⁷ Sjá Goodhart and Schoemaker, Special Paper No. 52, LSE Financial Markets Group, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies.

og á hans reikning. Sumir þingmenn vildu hins vegar stíga skrefið til fulls og lögðu því fram frumvarp til laga um sjálfstætt bankaeftirlit.²⁸

Niðurstöður nefndarinnar að því er varðar önnur helstu skoðunaratriði velta að mörgu leyti á því hvort ráðist verður í sameiningu eftirlitsstofnananna eða ekki. Rétt er að kanna stjórnýslulega stöðu eftirlitsstofnana í þessu ljósi. Fyrst er þó rétt að skoða almenn sjónarmið með og á móti því að eftirlit með fjármálastarfsemi heyri undir seðlabanka.²⁹

5.2 Helstu rök með og á móti því að eftirlit með fjármálastarfsemi tilheyri seðlabanka

Rétt er að reifa helstu sjónarmið er varðar tengsl seðlabanka og eftirlitsstofnunar. Tekið skal fram að umfjöllunin á að mestu við um seðlabanka almennt. Þá er rétt að taka fram að sjónarmið þau sem hér eru reifuð hafa annað tveggja komið fram í umfjöllun nefndarinnar eða fræðiritum sem nefndarmenn hafa lagt til grundvallar. Eftirfarandi umfjöllun er hins vegar almenn og er ekki ætlað að lýsa afstöðu einstakra nefndarmanna. Helstu rök með því að eftirlit með fjármálastarfsemi heyri undir seðlabanka eru þessi:

1. Mörkin milli seðlabankastarfsemi og eftirlits með fjármálastarfsemi eru oft óljós. Seðlabanki skal standa vörð um peningakerfi ríkis, stuðla að heilbrigðum rekstri fjármálakerfis og hagkvæmri og öruggri greiðslumiðlun. Jafnframt er það eitt af hlutverkum seðlabanka að vera banki innlánsstofnana. Seðlabanki hefur heimild til þess að taka ákvarðanir um bindiskyldu innlánsstofnana og annarra lánastofnana og kveða á um ákveðið lausafjárhlutfall. Þessi verkefni krefjast upplýsinga sem eðlilegt er að eftirlitsaðili láti í té, hvort sem hann er innan eða utan seðlabanka.
2. Peningastjórnunarhlutverk seðlabanka og hlutverk eftirlitsstofnunar fer að því leyti vel saman að peningastjórnun og eftirlit krefst hvort tveggja ákveðins sjálfstæðis gagnvart stjórnvöldum.
3. Þau sjónarmið hafa komið fram að nán tengsl eftirlitsaðila og seðlabanka kunni að leiða til hófsamara og yfirvegaðra eftirlits með meiri yfirsýn en ella. Þannig leiði sambýlið til þess að stofnanirnar eigi auðveldara með að stilla saman strengi sína. Sé eftirlitsaðili ekki í tengslum við seðlabanka kunni að vera meiri líkur á því að hann grípi til umdeilda aðgerða. Minni líkur séu á stóraföllum á fjármagnsmarkaði ef nán tengsl eru milli eftirlits og seðlabanka.
4. Ýmsar upplýsingar sem safnað er og liggja fyrir hjá eftirlitsaðila eru mikilvægar fyrir störf seðlabanka. Þannig felur eftirlit með fjár-

²⁸ Sjá AT 1985-86:1132.

²⁹ Sjá einnig Goodhart and Schoenmaker, Special Paper No. 52, LSE Financial Markets Group, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies.

málastarfsemi í sér upplýsingaöflun. Þær upplýsingar þannig fást eru seðlabanka nauðsynlegar við ákvarðanatöku og veita betri yfirsýn en annars væri. Að sama skapi geta upplýsingar, sem seðlabanki hefur yfir að ráða komið eftirlitsaðilum að góðum notum í starfi þeirra. Af hálfu Seðlabanka Íslands hefur því verið lýst yfir að bankinn yrði að setja upp einhvers konar “eftirlitsstarfsemi” innan bankans ef bankaftirlit yrði fært út úr bankanum.

5. Eftirlitsaðili og seðlabanki geta samnýtt sérfræðipækkingu beggja og stuðlað þannig að betra eftirliti og meiri yfirsýn en ella.
6. Eftirlitsaðili getur haft stuðning af alþjóðasamstarfi seðlabanka.
7. Rekstrarleg hagkvæmnisrök kunna að mæla með því að eftirlit heyri undir seðlabanka. Með því að fela seðlabanka eftirlitið fæst hagræðing í rekstri. Fram til þessa hefur þetta sjónarmið vegið þungt hér á landi.

Helstu rök gegn því að eftirlit með fjármálastarfsemi heyri undir seðlabanka eru þessi:

1. Yfirstjórn seðlabanka og yfirstjórn eftirlitsstofnunar byggja á ólíkum forsendum að sumu leyti. Seðlabanki fer með mikilsverð tæki til efnahagsstjórnunar, sem leiðir til þess að stjórnun hans verður alltaf efnahagspólitísk að vissu marki. Gildir þetta jafnvel þótt seðlabanki njóti sjálfstæðis gagnvart ríkisstjórn og þingi. Seðlabanka er nauðsynlegt að halda góðu sambandi við stofnanir og fyrirtæki á fjármagnsmarkaði til þess að hann geti sem best sinnt hlutverki sínu. Hagsmunir heildarinnar eru hafðir að leiðarljósi.

Yfirleitt er talið að sá aðili sem fer með eftirlit með fjármálastarfsemi verði að vera sjálfstæður. Eftirlit eftirlitsstofnunar er fyrst og fremst bundið við einstakar fjármálastofnanir, þ.e. hvort tiltekin stofnun stenst þær kröfur sem til hennar eru gerðar og hvort hún er rekin í samræmi við lög og reglur.

Því hefur verið haldið fram að þessi blæbrigðamunur á efnahagsstjórnun annars vegar og eftirlitsstarfsemi hins vegar valdi því að samskipti við fjármálastofnanir verði óhjákvæmilega á ólíkum forsendum eftir því hvoru hlutverkinu er verið að gegna hverju sinni. Þetta kunnir að leiða til vandkvæða ef þessi hlutverk eru á einni hendi.

Þá hefur því verið hreyft að sú staða kunnir að koma upp að ákvarðanir seðlabanka í tengslum við efnahagsmál geti gengið gegn tilmælum hans sem eftirlitsstofnunar. Sem fræðilegt dæmi má nefna að um leið og seðlabanki leggur með aðgerðum sínum línurnar fyrir lækkun vaxta kann eftirlitsaðilinn að leggja til við lánastofnun sem stendur illa að hún grípi til aðgerða til að bæta stöðu sína. Eina leiðin til þess fyrir stofnunina kann að

- vera að hækka hjá sér vexti. Á litlum samkeppnismarkaði kynni þetta að fara illa saman.³⁰
2. Þá hefur það einnig verið nefnt að seðlabanki sem lánveitandi til þrautavara kynni að vera tregari til að grípa til harkalegra eftirlitsaðgerða vegna fjárhagslegra hagsmuna sinna í viðkomandi lánastofnun.³¹
 3. Hugleiða má hvort það sé jákvætt fyrir seðlabanka að hafa eftirlit á sínum snærum þar sem starfsemi eftirlitsstofnana getur fylgt ágreiningur. Þegar áföll verða í eftirlitsskyldum stofnunum er eftirlitsaðilanum oft kennt um hvernig fór. Þetta kann að skaða ímynd seðlabanka og draga úr starfsgetu hans að öðru leyti.
 4. Eftirlit með innlánsstofnunum tilheyrir víða erlendis seðlabankastarfsemi með vísan til þess að seðlabankar eru lánveitendur til þrautavara. Að margra mati er eftirlit með þessum stofnunum óaðskiljanlegur hluti seðlabankastarfsemi.³² Ekki er hins vegar augljóst að eftirlitsstofnun sem fer með eftirlit með verðbréfafyrirtækjum og lífeyrissjóðum skuli falla undir seðlabanka. Ef eftirlit með váttryggingastarfsemi og eftirlit með annarri fjármálastarfsemi er sameinað fellur það verr að hlutverki seðlabanka og á því síður heima þar undir. Þá hefur því verið hreyft að eftirlit eigi vel heima í seðlabanka þegar um lítt þróaða fjármálastarfsemi er að ræða. Þegar um þróaða fjármálastarfsemi er að ræða, sem er í takt við fjármagnsmarkað, komi fremur til greina að aðskilja eftirlit frá seðlabanka.³³
 5. Starfsemi eftirlitsstofnunar byggist á viðkvæmum upplýsingum um starfsemi fjármálastofnana. Þagnarskylda stofnunarinnar er því mjög mikilsverð. Þau sjónarmið hafa komið fram að erfiðara geti reynst að tryggja trúnað ef stofnunin er ekki rekin sem sjálfstæð eining.³⁴
 6. Seðlabanki kann í vissum tilvikum að vera í samkeppni við aðrar fjármálastofnanir sem lúta eftirliti hans sem eftirlitsstofnunar. Þá hefur verið bent á að í öðrum tilvikum kunni samstarf seðlabanka og eftirlitsskyldra fjármálastofnana, eða aðild seðlabanka í stjórnnum þeirra að leiða til þess að eftirlitsstarfsemi seðlabanka með þeim stofnunum verði ekki trúverðug.
 7. Á Alþingi hefur þeirri skoðun verið hreyft að eðlilegt sé að eftirlitsaðili hafi eftirlit með seðlabanka ekkert síður en öðrum fjármálastofnunum. Seðlabanki þurfi sambærilegt aðhald og aðrar fjármálastofnanir. Á Alþingi hafa verið lögð fram frumvörp um sjálfstætt bankaftirlit og þessari

³⁰ Sjá um hliðstæð fræðileg dæmi Frameworks for Monetary Stability, Issues on Placing Supervision in the Central Bank.

³¹ Sjá Frameworks for Monetary Stability, Issues on Placing Supervision in the Central Bank

³² Sjá t.d. Llewellyn, David T., The Rationale and Institutional Structure of Financial Regulation.

³³ Sjá Frameworks for Monetary Stability, Issues on Placing Supervision in the Central Bank.

³⁴ Sjá Frameworks for Monetary Stability, Issues on Placing Supervision in the Central Bank.

röksemd þá verið beitt.³⁵ Ekki er vitað til þess að þessi háttur sé hafður á í öðrum löndum.

8. Reynslan hér á landi sýnir að staða eftirlitsaðila í stjórnkerfinu og ábyrgð á starfsemi hans verður óljós ef ekki er kveðið nægilega skýrt á um þessi atriði í lögum.

5.3 Valkostir varðandi stjórnsýslulega stöðu eftirlitsstofnunar

5.3.1 Meginleiðir

Hér að framan hafa verið nefnd nokkur rök með og á móti því að seðlabankar hafi eftirlit með fjármálastofnunum. Rök þessi vegast á og niðurstaðan getur orðið á hvorn veginn sem er, allt eftir aðstæðum á hverjum stað og á hverjum tíma. Þannig verður að skoða hvert tilvik fyrir sig.

Þegar litið er til þeirra valkosta sem koma til greina varðandi stjórnsýslulega stöðu eftirlitsstofnunar má nefna þessar leiðir:

1. Eftirlit tilheyri seðlabanka.
2. Eftirlit tilheyri viðskiptaráðuneyti.
3. Eftirlitsstofnun sé sjálfstæð stofnun.
4. Eftirlit sé sambland af tveimur af þremur ofangreindum leiðum.

Sé litið til núverandi fyrirkomulags verður að telja að bankaeftirlitið falli undir lið 4, en Vátryggingaeftirlitið falli undir lið 3.

5.3.2 Staða eftirlitsstofnunar eða stofnana með tilliti til sameiningar þeirra

Þegar valið er milli þessara kosta verður að hafa í huga hver niðurstaðan varðandi sameiningu eftirlitsstofnananna verður í raun, óháð tillögum nefndarinnar. Hér verður því að fjalla um mismunandi valkosti með tilliti til þess hvort af sameiningu eftirlitsstofnananna verður eða ekki.

5.3.2.1 Staða sameinaðrar eftirlitsstofnunar

Ef niðurstaðan yrði sú að sameina eftirlitsstofnanirnar tvær kæmi tvennt til greina:

1. Ný eftirlitsstofnun sem heyra myndi undir viðskiptaráðuneytið, en vera sjálfstæð að öðru leyti. Slíkri stofnun yrði væntanlega skipuð stjórn. Taka yrði til athugunar hvernig stjórnin skyldi skipuð og einkum hæfissskilyrði hennar. Ekki virðist koma til álita að eftirlitsskyldir aðilar hafi rétt til að tilnefna menn í stjórnina. Kemur þar til að slík skipan myndi ganga gegn sjálfstæði stofnunarinnar. Auk þess kynnu hagsmunaaðilar að öðlast þar aðgang að upplýsingum um samkeppnisaðila. Þá yrði að taka til sérstakrar athugunar við mótun löggjafar um stofnunina hvernig samskiptum og tengslum við Seðlabankann skyldi háttað, m.a. með tilliti til gagnkvæmrar nýtingar á upplýsingum.

³⁵ AT 1985-86 A:1132.

2. Ný sameinuð eftirlitsstofnun sem starfaði í tengslum við Seðlabankann.³⁶ Í því fælist að eftirlitsstofnun starfaði í rekstrarlegum tengslum við Seðlabankann og hefðu stofnanirnar stöð hvor af annarri að því er varðar upplýsingar og þekkingu.³⁷ Þau sjónarmið hafa komið fram að váttryggingastarfsemi eigi ekki samleið með Seðlabankanum og því sé óeðlilegt að fella sameinaða eftirlitsstofnun með einhverjum hætti undir Seðlabankann. Eftirlitsstofnun og Seðlabanki gætu þó haft verulegt hagræði af nánú sambylí, bæði að því er varðar gagnaöflun, upplýsingastreymi, alþjóðasamstarf, nýtingu sérþekkingar á einstökum sviðum og fleira.³⁸ Þetta ræðst þó að verulegu leyti af því hvernig tengslum eftirlitsstofnunar við Seðlabankann yrði háttað. Þannig myndi slík eftirlitsstofnun tæplega verða felld beint undir bankastjórn Seðlabankans, heldur falla beint undir viðskiptaráðuneytið, en hafa sjálfstæða stjórn, hugsanlega með aðild bankastjórnar.

5.3.2.2 Staða eftirlitsstofnana ef ekki verður af sameiningu

Ef niðurstaðan verður sú að sameina ekki núverandi eftirlitsstofnanir kemur fyrst og fremst til álita hvernig styrkja megi núverandi starfsemi. Fyrir liggur að gera verður ýmsar breytingar á löggjöf um eftirlitsstarfsemina, einkum að því er varðar bankaeftirlit. Snúa slíkar breytingar einkum að því að gera starfsheimildir bankaftirlitsins skýrari en nú. Þá liggur fyrir að setja verði í löggjöf reglur um samskipti þessara eftirlitsstofnana við eftirlitsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu. En fyrst og fremst verður að huga að því hvernig stjórnsýslulegri stöðu þessara stofnana verði best háttað.

Að því er stöðu bankaftirlits í Seðlabankanum varðar er það álit nefndarinnar að núverandi skipulag þess sé óskýrt, en það er reifað í viðauka II með skýrslu þessari. Bankaftirlitið er deild í Seðlabankanum, lýtur yfirstjórn bankaráðs og bankastjórnar, en forstöðumaður eftirlitsins er skipaður af viðskiptaráðherra. Þá starfar samráðsnefnd viðskiptaráðuneytis og Seðlabanka um bankaftirlit. Af þessu sést að stjórnskipulag þess er flókið, en ekki síður að ekki liggur ljóst fyrir hver ber í raun ábyrgð á starfsemi þess. Í dómsmálum hefur t.d. leikið vafi á hverjum skuli stefna til greiðslu skaðabóta. Í svokölluðu Ávöxtunarmáli var Seðlabanka Íslands, viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneyti

³⁶ Um rök með og á móti því að eftirlit heyri undir seðlabanka vísast til kafla IV. a).

³⁷ Þegar núverandi fjármálaráðherra Bretlands kynnti þá ákvörðun sína að færa bankaftirlit út úr Seðlabanka Bretlands sagði bankastjóri hans eftirfarandi: "...it will continue to be important under the new arrangements that the central bank is able to monitor, through the new regulatory body, the financial condition of individual institutions, as well as that of the system as a whole". Bank of England, Press Notice, 20 May 1997.

³⁸ Benda má á að nokkur umræða var um það í Noregi fyrir nokkrum árum að fella eftirlitsstofnunina undir Seðlabanka Noregs þótt þar fari eftirlitsstofnunin einnig með eftirlit með váttryggingastarfsemi. Reyndar náðu þær hugmyndir ekki fram að ganga, m.a. vegna þess að menn töldu að sjálfstæði hennar yrði stefnt í voða. Sjá Sammenslåing av Kredittilsynet og Norges Bank, rapport til Finans- og tolldepartementet, mars 1992.

stefnt í héraði til greiðslu bóta vegna meintrar vanrækslu bankaeftirlitsins.³⁹ Bankastjórn Seðlabanka Íslands hefur þó alla tíð litið svo á að hún beri óskoraða ábyrgð á starfsemi þess og hefur hagað afskiptum sínum af eftirlitsstarfinu samkvæmt því. Í viðauka II við skýrslu þessa er þess ennfremur getið að þrátt fyrir að forstöðumaður bankaeftirlits sé skipaður af ráðherra verði að telja að hann beri fyrst og fremst ábyrgð gagnvart Seðlabankanum og stjórn hans og að ekki verði séð að ráðherra hafi aðra stöðu gagnvart bankaeftirlitinu en Seðlabankanum almennt. Bankastjórn fari með stjórn bankaeftirlitsins, beri ábyrgð á rekstri þess og taki ákvarðanir í málum er lúta að því.

Tvær meginbreytingar á stjórnsýslulegri stöðu bankaeftirlitsins koma til greina.

1. Annars vegar að bankaeftirlitið verði deild í Seðlabankanum sem heyri alfarið undir hann, en ekki viðskiptaráðuneytið, eins og nú er að öðru leyti en því að viðskiptaráðuneytið fer með málefni Seðlabankans. Með því yrði ábyrgð Seðlabankans á eftirlitinu skýr. Hann sæi þá til þess að ráðuneytið væri upplýst um stöðu og starfsemi þeirra stofnana sem háðar eru eftirliti hans. Þau sjónarmið hafa komið fram að þessi leið sé heppilegust. Annars verði ábyrgðin óskýrari, trúverðugleiki kunni að skerðast, hættan aukist á hagsmunaárekstrum og erfiðara verði að halda utan um trúnaðarupplýsingar.
2. Hins vegar að bankaeftirlitið heyri beint undir viðskiptaráðherra, en sjálfstæð stjórn, skipuð af honum, fari með yfirstjórn eftirlitsins. Bankaeftirlitið verði því í raun sjálfstæð ríkisstofnun. Hins vegar komi til greina að það verði áfram rekið í tengslum við Seðlabankann, en heyri ekki undir yfirstjórn bankans. Þessi leið hefði í för með sér að ekki yrðu rofin tengsl Seðlabanka og bankaeftirlits, en sjálfstæði bankaeftirlits gagnvart Seðlabanka þó aukið. Jafnframt yrði vægi viðskiptaráðuneytis í yfirstjórn bankaeftirlitsins aukið og ábyrgð þess á bankaeftirliti gerð afdráttarlaus.

Vátryggingaeftirlitið heyrir nú beint undir viðskiptaráðuneytið og er forstöðumaður skipaður af viðskiptaráðherra. Hins vegar hefur eftirlitið ekki sjálfstæða stjórn. Taka verður til athugunar hvort heppilegra sé að ráðherra skipi eftirlitinu stjórn sem færi með yfirstjórn stofnunarinnar, en forstöðumaður ynni í umboði hennar eða sæti í henni.

Að síðustu má nefna þann möguleika að fela Seðlabankanum einungis eftirlit með þeim stofnunum sem hann er örþrífalánveitandi fyrir, en setja á fót nýja sjálfstæða stofnun til þess að hafa eftirlit með öðrum stofnunum sem nú falla undir eftirlit bankaeftirlitsins. Þessi leið er hins vegar ekki talin vænleg, síst með tilliti til þeirra breytinga sem nú eru að verða á fjármagnsmarkaði og áður hefur verið lýst auk hagkvæmnissjónarmiða.

³⁹ Héraðsdómsmálið nr. E-9841/1991, Hallgrímur A. Ottósson gegn Seðlabanka Íslands, viðskiptaráðherra og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs, dómur 13. janúar 1994.

5.4 Niðurstöður

Að mati nefndarinnar er það frumforsenda skilvirks eftirlits með fjármálastarfsemi að stjórnarsýsla eftirlitsstofnunar sé skýr. Þetta verður að tryggja hvort sem eftirlitið fer fram utan eða innan veggja seðlabanka. Einnig verður eftirlitsaðili að njóta þess sjálfstæðis að óhlutdrægni hans verði ekki dregin í efa. Eftirlitsaðili verður því að geta tekið ákvarðanir á faglegum grunni án íhlutunar, m.a. íhlutunar hagsmunaaðila, og án þess að hæfi hans verði dregið í efa. Það sem í raun skiptir máli er hvort réttarstaða eftirlitsstofnunar sé tryggð, þannig að unnt sé að sinna eftirliti á hlutlægum grundvelli.

Ekki hefur náðst samstaða í nefndinni um það hvernig þetta verði best tryggt. Meirihluti nefndarmanna telur þó að sameinuð eftirlitsstofnun skuli vera sjálfstæð og heyra undir viðskiptaráðuneytið, en Seðlabanka tryggð aðild að stjórn.

Ef niðurstaðan verður sú að sameina ekki umræddar eftirlitsstofnanir telja þrír nefndarmenn að nauðsynlegt sé að skipa bankaeftirlitinu sjálfstæða stjórn, en tveir nefndarmanna telja að því sé best borgið sem almennri deild í Seðlabankanum sem heyri að öllu leyti undir stjórn hans.

Það er mat nefndarinnar að ef stofnanirnar verða ekki sameinaðar skuli skipa Vátryggingaefirlitinu sérstaka stjórn, en eins og fram er komið fer forstöðumaður einn með stjórn þess, undir yfirstjórn ráðherra. Þó var bent á að það kynni að verða vandkvæðum bundið að finna óháða menn til stjórnarsetu.

6. Fjármögnun eftirlits

Starfsemi bankaftirlits og Vátryggingaefirlits nú er fjármögnuð með ólíkum hætti. Þannig stendur Seðlabankinn straum af kostnaði bankaftirlitsins og aflar með starfsemi sinni tekna til þess að standa undir þeim kostnaði. Hins vegar standa vátryggingafélög og vátryggingamiðlarar undir kostnaði af eftirliti Vátryggingaefirlitsins. Samkvæmt 2. mgr. 52. gr. laga nr. 60/1994 er kostnaði sem jafnað er árlega á vátryggingafélögin, jafnað á þau í hlutfalli við bókfærð iðgjöld samkvæmt ársreikningi viðkomandi reikningsárs. Gera má vátryggingafélagi að greiða allt að 0,33% af bókfærðum frumtryggingaiðgjöldum og 0,04% af bókfærðum fengnum endurtryggingaiðgjöldum. Þá getur ráðherra heimilað að fengnum tillögum Vátryggingaefirlitsins að álagður hundradshluti af bókfærðum frumtryggingaiðgjöldum verði mishár eftir vátryggingagreinum, enda mæli sérstakar ástæður með slíku.

Eins og fram kemur í viðauka III með skýrslu þessari standa eftirlitsskyldir aðilar undir kostnaði af eftirliti á Norðurlöndum.

Það er tillaga meirihluta nefndarinnar að aðilum sem heyra undir eftirlit bankaftirlits verði gert að greiða fyrir það með svipuðum hætti og vátryggingafélög greiða fyrir starfsemi Vátryggingaefirlits. Skiptir þar ekki máli hver niðurstaðan verður í umfjöllun um sameiningu eftirlitsstofnana eða stjórnáslulega stöðu þeirra. Ljóst er þó að sameining eftirlitsstofnananna ræki enn frekar á eftir því. Flest mælir með því að eðlilegt sé að koma á jafnræði milli fyrirtækja á fjármagnsmarkaði að þessu leyti. Þó verður að huga að því hvort lækka megi á móti útgjöld þessara stofnana vegna annarra viðskipta þeirra við Seðlabankann, eftir atvikum vegna bindiskyldu innlánsstofnana. Bent hefur verið á að fjármálastofnanir sem heyra undir bankaftirlit eru ekki allar með bindiskyldu gagnvart Seðlabankanum. Leiða megi rök að því að Seðlabankans af rekstri bankaftirlits leggist misþungt á fjármálastofnanir. Hér sé því um mál að ræða sem varði samkeppnisstöðu stofnananna.

Verði eftirlitsstarfsemin sameinuð leggur fulltrúi fjármálafyrirtækja sem nú heyra undir eftirlit bankaftirlits áherslu á að eðlilegar skorður verði reistar við því að eftirlitsstofnunin geti velt rekstrarkostnaði á þau fyrirtæki sem eftirliti sæta. Verði eftirlitsstarfsemi áfram innan Seðlabankans sé rétt að bankinn standi áfram undir kostnaði við eftirlitið á sama hátt og hann greiðir kostnað annarra verkefna sinna. Fáí Seðlabankinn heimild til að taka gjald fyrir þessa starfsemi þurfi til mótvægis að breyta skilmálum um viðskipti fjármálafyrirtækja við bankann.

Að mati meirihluta nefndarinnar hefði gjaldskylda fjármálastofnana í för með sér að koma yrði á fjárhagslegum aðskilnaði milli bankaftirlits og annarra deilda Seðlabankans og að meta yrði til fjár gagnkvæma þjónustu bankaftirlits og annarra deilda.

Að mati fulltrúa Seðlabankans er ekki nauðsynlegt að koma á fjárhagslegum aðskilnaði milli bankaftirlits og annarra deilda bankans verði

gjald tekið af stofnunum sem eftirlit nær til. Gjaldtöku megi haga þannig að hún mæti í stórum dráttum þeim kostnaði sem ætla megi að bankinn verði fyrir vegna eftirlitsstarfsins. Til umræðu hefur komið hvort rétt sé að Seðlabankinn beri hluta kostnaðar af bankaeftirliti með tilliti til þess hagræðis sem hann hefur af eftirlitsstarfsemi.

Viðauki I - Almennt eftirlit með fjármagnsmarkaði hér á landi

1. Bankaeftirlit

1.1 Saga bankaeftirlits og þróun ⁴⁰

Fjármálastarfsemi á sér ekki langa sögu hér á landi. Það var ekki fyrir en upp úr 1850 að sparisjóðastarfsemi komst á legg, fyrst með tilraunum Skútustaðahrepps til að ávaxta fé sveitarsjóðs með því að lána það út gegn veði í fasteignum á árunum 1853-1856, auk þess sem sparisjóður búlausra starfaði í hreppnum á árunum 1858-1864. Fyrsti reglulegi sparisjóðurinn var hins vegar Sparisjóður Múlasýslna sem stofnaður var árið 1868. Fleiri sparisjóðir voru stofnaðir í kjölfarið. Þá tók Landsbanki Íslands til starfa árið 1886 og Íslandsbanki hf. árið 1904.

Fyrstu lagaákvæði um opinbert eftirlit með bankastarfsemi er að finna í lögum nr. 48/1923 um eftirlitsmann með bönkum og sparisjóðum. Töluvert hafði verið fjallað um nauðsyn og tilhögun opinbers eftirlits á árunum þar á undan, m.a. í tengslum við setningu laga um sparisjóði. Í lögum frá 1923 segir ekkert um starfssvið eftirlits, aðeins er vísað til reglugerðarheimildar Stjórnarráðsins. Sú heimild var aldrei nýtt og því aldrei kveðið formlega á um starfsskyldur eftirlitsmannsins. Í nefndaráli með frumvarpinu segir þó að aðalstarf eftirlitsmanns sé að rannsaka raunverulegt fjárhagsástand banka og sparisjóða, gera tillögur til stjórna þessara stofnana, koma skipulagi á bókhalð sparisjóðanna, gefa ríkisstjórninni skýrslur og upplýsingar og vera ráðunautur hennar.

Í lögum var kveðið á um launakjör eftirlitsmannsins. Laun, uppbót og ferðakostnaður hans skyldu greidd úr ríkissjóði, en bankar og sparisjóðir skyldu endurgreiða í ríkissjóð í hlutfalli við það fjármagn sem þeir hefðu í veltu um hver áramót.

Lög þessi voru felld úr gildi með lögum nr. 83/1935 um viðauka við og breyting á lögum nr. 44/1915 um sparisjóði. Borið hafði á talsverðri óánægju bankanna með eftirlitið og vildu þeir m.a. ekki borga sinn hluta kostnaðar við embættið. Með fyrrgreindum lögum var fjármálaráðuneytinu hins vegar falið að annast eftirlit með öllum sparisjóðunum í landinu. Skyldi það hafa nákvæmt eftirlit með því að starfsemi þeirra, rekstur og stjórn væri í samræmi við gildandi lög, reglugerðir og önnur fyrirmæli. Þá skyldi ráðuneytið knýja á um úrbætur þegar ástæða væri til og því vera heimilt að stöðva rekstur sparisjóðs ef ekki væri bætt úr ágöllum. Sparisjóðunum var skylt að endurgreiða ríkissjóði kostnað af eftirlitinu í hlutfalli við samanlagðar inn- og útborganir þeirra síðastliðið ár.

⁴⁰ Björn Jóhannesson: Eftirlit með skipulagðri fjármálastarfsemi. Kandiðatsritgerð við Lagadeild Háskóla Íslands 1988.

Þessi skipan hélst til ársins 1941, en með lögum nr. 69/1941 um sparisjóði var ráðherra þeim sem færir með bankamál falið að fara með sparisjóðaeftirlitið. Í lögnum er gert ráð fyrir afskiptum sparisjóðaeftirlits af starfsemi sparisjóða, kveðið á um tilkynningaskyldu endurskoðenda og stjórnenda í tilteknum tilvikum og eftirlitinu falið að setja reglur.

Ekkert lögbundið eftirlit var með starfsemi banka frá 1935 allt til ársins 1961 þegar lög nr. 10/1961 um Seðlabanka Íslands voru sett. Á þessum árum höfðu verið gerðar tilraunir til að koma á sameiginlegu eftirliti með bönkum og sparisjóðum, en jafnan án árangurs. Með lögum nr. 10/1961 var Seðlabankanum falið að hafa með höndum eftirlit með starfsemi allra innlánsstofnana, þ.e. banka, sparisjóða og innlánsdeilda samvinnufélaga, Söfnunarsjóði Íslands, svo og hverri þeirri stofnun sem hefði með höndum innlánsstarfsemi. Um leið féll niður sú skipan á sparisjóðaeftirliti sem verið hafði við lýði frá 1941. Starfsemi Seðlabankans hér að lútandi nefndist bankaeftirlit. Þar með var í fyrsta sinn komið á fót virku almennu eftirliti með fjármálastofnunum.

Í lögum nr. 10/1961 var starfsemi bankaeftirlits skilgreind svo að fylgst skyldi með því að innlánsstofnanir fylgdu lögum og reglum, sem giltu um starfsemi þeirra, og gerðar athugasemdir ef hagur og rekstur stofnunar væri talinn óheilbrigður. Slíkar athugasemdir skyldu tilkynntar ráðherra þegar í stað. Lögin kváðu ekki sérstaklega á um að eftirlitinu skyldi skipað í sérstaka deild innan Seðlabankans. Á árunum 1961- 1969 mun aðalendurskoðandi Seðlabankans jafnframt hafa verið forstöðumaður bankaeftirlitsins, en með honum störfuðu tveir til þrjú menn við það. Árið 1969 var komið á fót sérstakri deild innan bankans, bankaeftirliti Seðlabankans. Það var hins vegar ekki fyrr en með núgildandi lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/1986, að kveðið var á um það í lögum að bankaeftirlit skyldi falið sérstakri deild innan bankans.

1.2 Starfsemi og starfssvið bankaeftirlits samkvæmt núgildandi lögum

Eins og áður segir fór bankaeftirlitið lengst af einungis með eftirlit með innlánsstofnunum. Í núgildandi lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, þar sem almenn ákvæði um bankaeftirlit er að finna, er einungis kveðið á um eftirlit með innlánsstofnunum. Í IV. kafla laganna kemur fram að bankaeftirlit athugi bókhald og reikninga innlánsstofnana og kanni að öðru leyti fjárhag og starfsemi þeirra (14. gr.), fylgist með því að útlán og aðrar skuldbindingar viðskiptaaðila við innlánsstofnun séu í samræmi við þá áhættu sem í viðskiptunum felst (15. gr.) og kanni að öðru leyti hvort hagur og rekstur innlánsstofnunar sé óheilbrigður (sbr. 3. mgr. 17. gr.). Í kaflanum er ennfremur kveðið á um skyldur innlánsstofnana gagnvart bankaeftirlitinu og heimildir bankaeftirlits til aðgerða, en frekar verður vikið að því síðar.

Frá gildistöku núgildandi Seðlabankalaga hafa hins vegar orðið verulegar breytingar á fjármagnsmarkaði hér á landi. Nýjar tegundir fjármálastofnana hafa skotið upp kollinum og tilvist þeirra hefur smám saman kallað á opinbert eftirlit með þeim. Við það hefur eftirlitssvið bankaeftirlits víkkað. Hefur af

hagkvæmnisástæðum þótt eðlilegt að fella eftirlit með nýrri starfsemi undir bankaeftirlit þrátt fyrir að sú starfsemi hafi ekki sömu rökbundnu tengsl við Seðlabankann og starfsemi innlánsstofnana. Hefur sá háttur verið hafður á að kveða á um auknar eftirlitsskyldur bankaeftirlits í sérlögum um viðkomandi fjármálastarfsemi, en vísa þar jafnframt til ákvæða Seðlabankalaga.

Sú þróun sem átt hefur sér stað á fjármagnsmarkaði á síðustu árum, bæði að því er varðar breyttar áherslur í fjármálastarfsemi og sífellt fleiri og nákvæmari reglur um starfsemi fyrirtækja, hefur leitt til breytinga á starfsemi bankaeftirlits. Ekki verður hjá því komist að fjalla stuttlega um þá starfsemi og þau fjármálafyrirtæki sem bankaeftirlitið hefur eftirlit með, reifa reglur um starfsemi þessara stofnana og sérákvæði um eftirlit.

1.2.1 Innlánsstofnanir:

Viðskiptabönkum og sparisjóðum er með lögum fengið víðtækt starfssvið í fjármálaþjónustu. Samkvæmt 44. gr. laga nr. 113/1996 er starfsemi þessara stofnana fólgin í geymslu og ávöxtun fjár, miðlun á peningum, verðbréfavíðskiptum og annarri þjónustustarfsemi sem er í eðlilegum tengslum við slík viðskipti. Hlutverk bankaeftirlitsins samkvæmt lögum er að hafa eftirlit með því að starfsemi sé í samræmi við lög, reglur settar samkvæmt þeim og samþykktir hlutaðeigandi stofnana. Þá er kveðið á um upplýsingaskyldu stofnana og tengdra fyrirtækja eða hlutdeildarfyrirtækja vegna eftirlits og eftirlit með innlendum stofnunum erlendis og erlendum stofnunum hér á landi. Hins vegar er eftirlitið sjálft ekki skilgreint nákvæmlega í lögum, heldur leiðir það af efnisreglum þeirra um starfsemi fyrirtækjanna.

Um helstu efnisreglur laganna má nefna reglur um svokallað eiginfjárhlutfall, en samkvæmt 1. mgr. 54. gr. laganna skal eigið fé á hverjum tíma eigi nema lægri fjárhæð en sem svarar 8% af áhættugrunni, þ.e. heildareignum hlutaðeigandi stofnunar og liðum utan efnahagsreiknings. Um þetta gilda auk laganna reglur Seðlabankans nr. 348/1996 um mat á áhættugrunni við útreikning á eiginfjárhlutfalli lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu. Reglurnar byggjast á tilskipun 93/6/EBE um eiginfjárkröfur fjárfestingarfyrirtækja og lánastofnana (CAD) og tilskipun 89/647/EBE um eiginfjárhlutfall lánastofnana (Solvency Ratio Directive). Þar er meðal annars að finna reglur um reglulega upplýsingagjöf stofnana og í viðaukum koma fram leiðbeiningar um form fyrir upplýsingagjöf.

Samkvæmt 1. mgr. 46. gr. mega viðskiptabankar og sparisjóðir ekki eiga eða taka að veði eignarhluti í einstökum fyrirtækjum í óskyldri starfsemi sem nema hærri fjárhæð en 15% af eigin fé hlutaðeigandi stofnunar. Þá skulu eignarhlutur og heildarskuldbindingar viðkomandi fyrirtækis gagnvart viðskiptabanka eða sparisjóði vera innan þeirra marka sem getur í reglum er ráðherra setur, sbr. reglugerð nr. 366/1994 um hámark lána og ábyrgða viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar skulu áhættuskuldbindingar vegna einstakra viðskiptamanna

eða fjárhagslega tengdra aðila ekki fara yfir 25% af eigin fé lánastofnunar. Þó er gert ráð fyrir tilteknum aðlögunartíma til 31. desember 2001. Í 6. gr. er kveðið á um að lánastofnun skuli hafa yfir að ráða traustu stjórnunar- og upplýsingakerfi og innra eftirlitskerfi þar sem stórar áhættuskuldbindingar og breytingar á þeim eru auðkenndar og skráðar þannig að unnt sé að hafa eftirlit með þeim. Þá er kveðið á um reglulega upplýsingagjöf.

Í VII. kafla laganna er kveðið á um ársreikning, endurskoðun og samstæðureikningsskil. Samkvæmt 6. mgr. 62. gr. skal endurskoðunardeild sem annast innri endurskoðun starfa við viðskiptabanka eða sparisjóð. Segir þar að innri endurskoðun sé hluti af skipulagi stofnunar og þáttur í eftirlitskerfi hennar. Heimilt er bankaeftirliti að veita undanþágu frá stofnun deildar og setja tiltekin skilyrði þess í stað. Samkvæmt 5. mgr. sömu greinar skulu endurskoðendur gera bankaeftirliti viðvart ef þeir verða varir við verulega ágalla í rekstri viðskiptabanka eða sparisjóðs eða atriði er varða innra eftirlit, greiðslutryggingar útlána eða önnur atriði sem veikt geta fjárhagsstöðu hlutaðeigandi stofnunar. Þá hefur Seðlabankinn sett reglur nr. 554/1994 um gerð ársreiknings viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana og reglur um endurskoðun viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánastofnana, frá 30. desember 1994. Í fyrrnefndu reglunum er m.a. kveðið á um mat á afskriftapörf útlána og annarra skuldbindinga og framsetningu afskriftareiknings útlána.

Í síðarnefndu reglunum er m.a. að finna skilgreiningu á góðri endurskoðunarvenju.

1.2.2 Lánastofnanir aðrar en viðskiptabankar og sparisjóðir:

Eins og kunnugt er hafa starfað hér á landi ýmsir lánasjóðir sem sinnt hafa tilteknum verkefnum eða atvinnugreinum og í því skyni einkum stundað útlán. Hér er einkum um að ræða svokallaða fjárfestingarlánasjóði og eru Fiskveiðasjóður Íslands, Iðnlánasjóður, Byggðastofnun og Stofnlánadeild landbúnaðarins stærstir þeirra. Þessir sjóðir lutu ekki formlegu opinberu eftirliti fyrr en með lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, sbr. og lög nr. 20/1996 um breyting á þeim lögum, að bankaeftirlitinu var falið að hafa eftirlit með starfsemi þeirra. Samkvæmt 2. gr. laganna taka þau til félaga og stofnana sem hafa það að meginverkefni að veita lán í eigin nafni og afla sér í því skyni fjár með útgáfu og sölu á skuldabréfum og öðrum endurgreiðanlegum skuldaviðurkenningum til almennings. Auk þess ná löggin til eignarleigufyrirtækja, sbr. 9. gr. laganna. Eftir setningu þeirra kannaði bankaeftirlitið í samvinnu við viðskiptaráðuneytið hvaða lánastofnanir falla undir löggin. Í kjölfar þess hefur samþykktum og lögum einstakra lánasjóða verið breytt til þess að þeir falli ekki undir lög nr. 123/1993, en starfssvið viðkomandi sjóða og starfsheimildir hafa þótt þess eðlis að rétt væri að fella þá undan lögnum. Sem dæmi má nefna Iðnþróunarsjóð, Bjargráðasjóð, Lánasjóð sveitarfélaga o.fl. Samkvæmt samantekt bankaeftirlits frá 17. júlí 1996 falla nú eftirtaldir lánasjóðir undir löggin og lúta því eftirliti þess: Byggðastofnun, Ferðamálasjóður, Fiskveiðasjóður Íslands, Iðnlánasjóður, Stofnlánadeild

landbúnaðarins, Samvinnusjóður Íslands hf., Verslunarlánasjóður, Hafnabótasjóður, Lánasjóður íslenskra námsmanna, Orkusjóður og Útflutningslánasjóður. Fiskveiðasjóður Íslands og Iðnlánasjóður ásamt með Iðnþróunarsjóði, sem nú lýtur ekki eftirliti bankaeftirlits, verða um næstu áramót lagðir niður, en á grunni þeirra stofnaðir Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf., skv. lögum nr. 60/1997, og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, skv. lögum nr. 61/1997. Fjárfestingarbankinn fellur undir lög nr. 123/1993, en Nýsköpunarsjóður ekki. Hann mun þó lúta eftirliti bankaeftirlitsins.

Eftirlit með þessum lánastofnunum byggist á ákvæðum laga nr. 123/1993 og sérákvæðum í sérlögum um viðkomandi lánastofnun ef þau eru fyrir hendi. Lög nr. 123/1993 byggjast á efnisákvæðum laga nr. 113/1996. Um efnisatriði starfseminnar og eftirlitsins vísast því til umfjöllunar um viðskiptabanka og sparisjóði, laganna, reglugerða og reglna sem þar eru nefndar.

1.2.3 Eignarleigufyrirtæki:

Fyrstu lög um starfsemi eignarleigufyrirtækja voru nr. 19/1989 um eignarleigu-starfsemi. Þar var bankaeftirlitinu falið að hafa eftirlit með eignarleigustarfsemi og starfsemi eignarleigufyrirtækja. Þessi lög voru felld úr gildi með lögum nr. 123/1993 um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, en samkvæmt 9. gr. laganna ná þau einnig yfir eignarleigufyrirtæki. Heimilt er samkvæmt ákvæðinu að setja reglugerð um starfsemi eignarleigufyrirtækja, en það hefur ekki verið gert.

1.2.4 Verðbréfavíðskipti:

Bankaeftirlitið hefur eftirlit með verðbréfavíðskiptum, þ.e. fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu, en undir það hugtak falla verðbréfafyrirtæki og verðbréfamiðlanir. Nú eru í gildi lög nr. 13/1996 um verðbréfavíðskipti. Bankaeftirlitinu var fyrst falið eftirlit hér að lútandi með lögum nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, en þau lög kváðu á um verðbréfamiðlun og verðbréfasjóði. Voru þetta fyrstu almennu lög sem sett voru um þessa starfsemi. Þau lög féllu úr gildi með lögum nr. 20/1989 um verðbréfavíðskipti og verðbréfasjóði, en samkvæmt þeim hafði bankaeftirlitið eftirlit með starfsemi verðbréfamiðlara, verðbréfasjóða og verðbréfafyrirtækja. Við af þeim tóku lög nr. 9/1993 um verðbréfavíðskipti og lög nr. 10/1993 um verðbréfasjóði.

Í XII. kafla laga nr. 13/1996 er kveðið á um eftirlit með fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu. Þar er kveðið á um eftirlit bankaeftirlits með starfsemi fyrirtækja í verðbréfaþjónustu hér á landi og innlendra fyrirtækja erlendis. Kveðið er á um aðgang að upplýsingum og rétt bankaeftirlits til þess að krefjast úrbóta ef starfsemi fyrirtækis brýtur gegn lögum eða reglum eða er að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust. Sérstaklega er kveðið á um heimildir bankaeftirlits til þess að krefjast upplýsinga og gagna ef það hefur rökstudda ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna um meðferð trúnaðarupplýsinga, en þar er kveðið á um svokölluð innherjavíðskipti.

Á meðal efnisákvæða laganna eru ákvæði V. kafla um eigið fé fyrirtækja í verðbréfaþjónustu, en með lögnum voru teknar upp hliðstæðar reglur og gilda um viðskiptabanka og sparisjóði. Í 37. gr. laganna er sérstaklega kveðið á um aðgerðir bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis ef fyrirtæki uppfyllir ekki eiginfjárkröfur. Í umfjöllun um viðskiptabanka og sparisjóði hér að framan var vísað til reglna Seðlabankans nr. 348/1996 um mat á áhættugrunni við útreikning á eiginfjárhlutfalli lánastofnana og fyrirtækja í verðbréfaþjónustu. Í lögnum er að finna ítarlegar reglur um starfsemi fyrirtækja í verðbréfaþjónustu, réttindi þeirra og skyldur. Þá voru áður nefnd ákvæði um meðferð trúnaðarupplýsinga. Á grundvelli laganna gilda reglugerð nr. 361/1993 um tryggingarskyldu vegna verðbréfamiðlunar og verðbréfaviðskipta, reglur Seðlabankans frá 13. september 1995 um fyrsta söludag almennra útboða verðbréfa og reglugerð nr. 505/1993 um almennt útboð verðbréfa. Í VI. kafla laganna um ársreikninga og endurskoðun er um margt að finna hliðstæð ákvæði og í lögum nr. 113/1996 um viðskiptabanka og sparisjóði.

1.2.5 Verðbréfasjóðir:

Um verðbréfasjóði gilda lög nr. 10/1993 um verðbréfasjóði, sbr. lög nr. 21/1996 um breyting á þeim lögum. Áður hafði verið kveðið á um verðbréfasjóði í lögum nr. 27/1986 um verðbréfamiðlun, en þau kváðu á um verðbréfamiðlun og verðbréfasjóði. Þau lög féllu úr gildi með lögum nr. 20/1989.

Ákvæði IX. kafla laga nr. 10/1993 eru áþekk ákvæðum í lögum um verðbréfaviðskipti. Í lögnum er kveðið á um hvernig starfsemi verðbréfasjóða skuli háttáð. Þannig skal fela sérstöku rekstrarfélagi rekstur verðbréfasjóðs, en í því felst daglegur rekstur sjóðsins. Umsjá og varðveisla verðbréfa skal hins vegar falin vörslufyrirtæki sem gjarnan er verðbréfafyrirtæki það sem sjóðurinn starfar við. Lögð er áhersla á sjálfstæði rekstrarfélags gangvart vörslufyrirtæki og er því óheimilt að hafa önnur störf með höndum en rekstur verðbréfasjóðs eða annarra fyrirtækja um sameiginlega fjárfestingu. Í lögnum er einnig kveðið á um útgáfu hlutdeildarskírteina og innlausn, en kveðið er á um framkvæmd útreiknings á innlausnarvirði hlutdeildarskírteina verðbréfasjóða í reglugerð nr. 362/1993. Þá eru í lögnum ákvæði um fjárfestingarstefnu verðbréfasjóða, þ.e. í hvers konar verðbréfum sjóður má fjárfesta, hversu hátt hlutfall af eignum sjóður eða deild sjóðs má fjárfesta í verðbréfum, útgefnum af sama aðila eða, hlutdeildarskírteinum annarra verðbréfasjóða. Sérstaklega er kveðið á um heimildir bankaeftirlits til að heimila fjárfestingu umfram þau mörk sem löggin kveða á um. Í 31. gr. er kveðið á um tilkynningaskyldu endurskoðenda til bankaeftirlits, áþekka þeirri sem kveðið er á um í lögum um viðskiptabanka og sparisjóði og lögum um verðbréfaviðskipti. Um gerð ársreiknings verðbréfasjóða gilda reglur Seðlabankans frá 30. desember 1993.

1.2.6 Verðbréfaþing:

Með lögum nr. 11/1993 um Verðbréfaþing Íslands er bankaeftirlitinu falið nánar tilgreint eftirlit með Verðbréfaþinginu. Áður hafði verðbréfaþing starfað á

grundvelli 11. gr. laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands, en þar er honum heimilað að stofna og starfrækja verðbréfaþing í samvinnu við fjármagnsmarkaðinn samkvæmt reglum sem Seðlabankinn setti. Fram að setningu laga nr. 11/1993 fór bankaeftirlitið ekki með eftirlit með starfsemi þess.

Bankaeftirlitið hefur eftirlit með því að Verðbréfaþingið starfi samkvæmt lögum og reglum og hefur aðgang að gögnum þingsins. Hins vegar er Verðbréfaþinginu falið að hafa eftirlit með því að viðskipti þar séu í samræmi við lög og reglur. Sú skylda hvílir á stjórnendum og starfsmönnum þingsins að gera bankaeftirlitinu viðvart ef þeir verða varir við starfsemi sem ætla má að sé í andstöðu við lög eða reglur.

Viðskiptaráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða. Í frumvarpinu felst sú meginbreyting að einkaréttur á starfsemi Verðbréfaþings Íslands er afnuminn. Kveðið er á um eftirlit bankaeftirlits með starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða.

1.2.7 Húsnæðisstofnun ríkisins:

Samkvæmt lögum nr. 150/1995 um breyting á lögum nr. 97/1993 um Húsnæðisstofnun ríkisins skal bankaeftirlitið hafa eftirlit með starfsemi húsbrefadeildar. Fyrir setningu tilvitnaðra breytingalaga var kveðið á um að bankaeftirlitið hefði eftirlit með viðskiptum með húsbref á grundvelli laga um verðbréfaþingsviðskipti og verðbréfasjóði. Þau ákvæði þóttu vandskýrð og var því ráðist í breytingar á lögum um Húsnæðisstofnun ríkisins.

Samkvæmt 32. gr. laga nr. 97/1993 skal bankaeftirlitið hafa eftirlit með útgáfu húsbrefa og fjárhag húsbrefadeildar. Þá skal bankaeftirlitið hafa eftirlit með húsbrefum á eftirmarkaði. Kveðið er á um upplýsingaskyldu Húsnæðisstofnunar og jafnframt heimild bankaeftirlits til þess að láta fara fram vettvangsathuganir hjá öðrum deildum stofnunarinnar í þeim mæli sem það er nauðsynlegt til að meta fjárhagsstöðu húsbrefadeildar. Sérstaklega er kveðið á um þá skyldu Seðlabanka Íslands að stuðla að því að jafnvægi ríki á húsbrefamarkaði.

1.2.8 Lífeyrissjóðir:

Samkvæmt lögum nr. 27/1991 um ársreikninga og endurskoðun lífeyrissjóða hefur bankaeftirlitið með höndum takmarkað eftirlit með lífeyrissjóðum. Þannig skulu lífeyrissjóðir senda bankaeftirlitinu ársreikninga sína og hefur það metið fjárhagslega stöðu þeirra á grundvelli ársreikninga og gefið út skýrslu um niðurstöður sínar. Þá skulu skoðunarmenn tilkynna bankaeftirlitinu um verulega ágalla í rekstri lífeyrissjóðs varðandi innra eftirlit, iðgjaldainnheimtu og greiðslutryggingar útlána. Getur bankaeftirlitið krafið lífeyrissjóð um úrbætur.

1.2.9 Fjárfestingarfélag:

Í lögum nr. 9/1984 um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar manna í atvinnurekstri er gert ráð fyrir svokölluðum fjárfestingarfélagum.

Samkvæmt V. kafla laganna eru þau sérstaklega mynduð til fjárfestingar í áhættufé atvinnufyrirtækja, skuldabréfum eða annarri hliðstæðri fjármögnun slíkra fyrirtækja. Einstaklingum sem kaupa hlutabréf í fjárfestingarfélagi er heimilt að draga kaupverð þeirra hlutabréfa frá skattskyldum tekjum sínum. Ríkisskattstjóri skal árlega veita fjárfestingarfélögum sem hann viðurkennir sérstaka staðfestingu og halda skrá yfir þau. Samkvæmt 3. mgr. 24. gr. laganna er kveðið á um að bankaeftirlit Seðlabanka Íslands skuli hafa eftirlit með starfsemi fjárfestingarfélaga og gilda um það sömu reglur og um eftirlit með bönkum og sparisjóðum eftir því sem við á. Telji bankaeftirlitið að starfsemi fjárfestingarfélags brjóti í bága við lög, reglur eða eðlilega viðskiptahætti skal það gera fjármálaráðherra viðvart.

2. Vátryggingaeftirlit

2.1 Saga Vátryggingaeftirlits og þróun

Fyrst var kveðið á um opinbert eftirlit með vátryggingafélögum og vátryggingastarfsemi í lögum nr. 26/1973 um vátryggingastarfsemi. Hét eftirlitsstofnun með þeim þá tryggingaeftirlit. Tilgangur með eftirlitinu var í fyrsta lagi að fylgjast með því að vátryggingafélög ræktu hið félagslega þjónustuhlutverk sitt, en þeim sem vátryggingar bjóða er ætlað að bæta mönnum fjárhagslegt tjón er þeir verða fyrir, þar með talið líkams- og heilsutjón. Í öðru lagi var löggjöfin sett vegna þeirrar áhættu sem í starfseminni felst vegna vátryggingarskuldbindinganna sem oft nema mjög háum fjárhæðum. Nauðsynlegt er þannig að tryggja greiðslugetu félaga sem vátryggingar bjóða og öryggi þeirra sem kröfur eiga á bótum. Var því eitt meginverkefni tryggingaeftirlitsins samkvæmt lögnum að kanna gjaldhæfi og greiðsluhæfi vátryggingafélaga í því skyni að tryggt væri að starfandi vátryggingafélög gætu staðið við skuldbindingar sínar.

Þetta hlutverk rækti eftirlitið einkum með því að safna upplýsingum og gögnum um starfsemina og með endurskoðun hjá félögnum. Þessum markmiðum skyldi ná með því að ákveða form ársreikninga (reglugerð nr. 77/1975), svo og hugtök sem nota skyldi í bókhaldi vátryggingafélaga. Reikningarnir skyldu staðfestir af tryggingaeftirliti og birtir í Lögbirtingablaði. Þá bar eftirlitinu að kanna vátryggingarskilmála og iðgjaldagrundvöll vátrygginga sem á boðstólum voru. Vátryggingarskilmálar sem félögin notuðu og breytingar á þeim voru háðir samþykki eftirlitsins og bar því “að gæta þess að þeir séu í samræmi við lög og góða viðskiptaháttu í vátryggingaviðskiptum”. Um iðgjöld og iðgjaldagrundvöll gilti hliðstætt ákvæði. Lögini mæltu svo fyrir að iðgjöld hverrar greinar skyldu standa undir tjónagreiðslum og eðlilegum rekstrarkostnaði í viðkomandi grein. Var þá litið til lengra tímabils en eins árs. Um líftryggingar voru ítarlegri ákvæði í lögnum en um aðrar greinar vátrygginga, en samkvæmt venju er eftirlit víða strangara með þeirri tegund vátrygginga en öðrum. En kveðið var á um hvernig ávaxta skyldi líftryggingasjóð og skyldu verðbréf sjóðsins árituð sem eign hans. Þau mátti ekki veðsetja né selja nema að fengnu samþykki

tryggingamálaráðherra. Engin slík ákvæði voru hins vegar um ávöxtun tryggingasjóðs í öðrum greinum váttrygginga.

2.2 Lög um váttryggingastarfsemi

Núgildandi lög um váttryggingastarfsemi eru nr. 60/1994. Eftirlit með váttryggingastarfseminni er ekki skilgreint almennt í lögnum. Aftur á móti er í þeim mikill fjöldi ákvæða um bein og óbein afskipti eftirlitsins af váttryggingafélögum og ýmsum þáttum váttryggingastarfseminnar. Af þeim má nokkuð ráða tilgang þess. Þannig segir í 54. gr. að váttryggingaeftirlitið skuli a.m.k. árlega kanna gjaldþol og greiðsluþol váttryggingafélaga á grundvelli ársreikninga fyrir næstliðið reikningsár. Ennfremur segir þar að Váttryggingaeftirlitið skuli árlega leggja mat á váttryggingaskuld váttryggingafélaga, þar á meðal hvort tekið sé á fullnægjandi hátt tillit til óvissu í mati með nauðsynlegu álagi og hvort skilyrðum um það sem lagt er fram til jöfnunar váttryggingaskuldinni sé fullnægt, sbr. 34. og 35. gr. Í 34. gr. er svo fyrir mælt að váttryggingaskuldin skuli metin þannig að hún samsvari óuppgerðum heildarskuldbindingum váttryggingafélags vegna gerðra váttryggingasamninga. Nánar tiltekið samanstendur hún af iðgjaldaskuld, skuldbindingum félags vegna þess hluta iðgjaldanna sem fellur á tímabilið eftir að reikningsári lýkur, tjónaskuld, skuldbindingum félags vegna tjóna sem orðið hafa og óuppgerð eru í lok reikningsársins og útjöfnunarskuld sem er óvissuálag váttryggingaskuldarinnar. Í eldri lögum var váttryggingaskuldin nefnd tryggingasjóður, tjónaskuldin hét bótasjóður og iðgjaldaskuldin iðgjaldasjóður. Heitin í nýju lögnum lýsa betur hvers eðlis þessi efnahagsliður er, þ.e. hann er skuldbinding félagsins gagnvart váttryggðum, en ekki sjóður hjá félaginu. Af öðrum verkefnum Váttryggingaeftirlitsins samkvæmt 55. gr. má nefna að það skal fylgjast með váttryggingaskilmálum sem í boði eru hér á landi og gæta þess að þeir séu í samræmi við lög sem hér gilda og góða viðskiptaháttu. Ennfremur skal það fylgjast með iðgjaldagrundvelli váttrygginga með það fyrir augum að iðgjöld sem í boði eru hér á landi séu sanngjörn í garð váttryggingataka og í samræmi við þá áhættu sem í váttryggingum felst og eðlilegan rekstrarkostnað. Þá skal Váttryggingaeftirlitið hafa eftirlit með viðskiptaháttum váttryggingafélaga sem fengið hafa starfsleyfi hér á landi, sölustarfsemi þeirra og tjónsuppgjöri. Ennfremur skal það starfrækja neytendamáladeild sem hefur með höndum upplýsinga- og kvörtunar-þjónustu fyrir váttryggingataka og váttryggða hjá váttryggingafélögum.

Til frekara yfirlits má skipta verkefnasviðinu í eftirfarandi þætti eftir því um hvaða aðila er að ræða, sbr. ársskýrslu 1987-1995:

1. Málefni innlendra váttryggingafélaga sem reka váttryggingastarfsemi.
2. Málefni erlendra váttryggingafélaga sem reka váttryggingastarfsemi hér á landi.
3. Málefni váttryggingamiðlara sem starfa við starfsleyfisskylda váttrygginga-miðlun.

4. Neytendamál, málefni váttryggingataka og váttryggðra, þeirra sem váttryggingar kaupa og fá bætur frá váttryggingafélögum.
5. Málefni innlendra aðila, einstaklinga, stofnana, opinberra aðila og annarra sem leita ráðgjafar, upplýsinga, álits, umsagnar o.s.frv. á váttryggingasviði.
6. Erlend málefni vegna samstarfs á alþjóðavettvangi og vegna aðila sem leita ráðgjafar, upplýsinga o.s.frv. á váttryggingasviði.
7. Innri málefni eftirlitsins, rekstur, fjármál, tölvu- og gagnavinnsla og skrifstofuhald.
8. Vistun úrskurðarnefndar váttryggingamála.

2.3 Aðalsérkenni váttryggingastarfsemi og Váttryggingaeftirlits og starfsemi annarra fjármálastofnana og bankaeftirlits

Rétt þykir að víkja hér að þeim mismun sem skilur að starfsemi váttryggingafélaga og annarra fjármálastofnana að því er snertir andlag viðskiptanna. Að jafnaði getur verðbréfasali sem miðlar verðbréfum gert sér grein fyrir því hvers virði viðkomandi verðbréf sé, hvernig það sé tryggt og líkum á að skuldari standi í skilum. Hliðstætt gildir um lánastofnun, t.d. banka sem lánar fé. Hún getur kannað þær tryggingar sem í boði eru og greiðsluþol lántakanda að öðru leyti. Hjá váttryggingafélagi er þessu allt öðruvísi farið. Þegar váttryggingafélag gerir t.d. samning um skaðatryggingu hefur það enga möguleika á að gera sér grein fyrir því í upphafi hvort af honum leiði tjón fyrir félagið. Það hefur ekki við annað að styðjast en tölfræðilegar upplýsingar um tjónareynslu í viðkomandi grein. Fyrirfram veit það ekki hvað sú tryggingavernd kostar sem það er að taka að sér. Lánastofnanir geta eða eiga strax við samningsgerð að geta metið af mikilli nákvæmni þá peningalegu áhættu sem samningnum kann að fylgja. Þessi munur á andlagi viðskiptanna skilur hér á milli. Áhættan felst fyrst og fremst í því hvort efndir takast eins og til var ætlast.

Í IV. kafla laga nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands eru ákvæði um bankaeftirlitið. Hlutverk þess í stórum dráttum er að hafa eftirlit með því að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir hverju sinni (13. gr.). Ennfremur að athuga bókhald og reikninga og kanna að öðru leyti fjárhag og starfsemi þessara stofnana (14. gr.) og fylgjast með því að útlán og aðrar skuldbindingar viðskiptaaðila þeirra séu í samræmi við áhættu sem í viðskiptunum felst með hliðsjón af greiðslutryggingum, fjárhagslegum styrkleika innlánsstofnana og eigin fé (15. gr.).

Í ársskýrslu Váttryggingaeftirlitsins 1987-1995 er hliðstæðri starfsemi þess lýst á þessa leið: “Meginverkefni á fjármála- og viðskiptasviði er eftirlit með hinum fjárhagslega og viðskiptalega þætti váttryggingastarfseminnar, mat á fjárhagsstöðu, gjaldþoli og gjaldhæfi og almennt hinni viðskiptalegu áhættu í váttryggingarekstri, eftirlit með rekstrarfyrirkomulagi, bókhaldi og innra eftirliti váttryggingafélaga, gagnasöfnun og greiningu upplýsinga, yfirferð ársreikninga og annarra gagna, kannanir hjá váttryggingafélögum og váttryggingamiðlurum,

eignir á móti váttryggingaskuld váttryggingafélaga, birting meginniðurstaðna ársreikninga í Lögbirtingablaði.” Ljóst er að í meginatriðum er um hliðstæða starfsemi að ræða hjá báðum stofnunum að því er tekur til eftirlits með verðmætum á viðskiptasviði. Að öðru leyti eru viðfangsefnin ólík eins og áður er á minnst, sbr. lög in um váttryggingastarfsemi.

3. Opinbert eftirlit með fjármagnsmarkaði og EES-samningurinn

Hér að framan hefur verið dregið á helstu lög sem gilda á fjármagnsmarkaði og reglur og reglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli laganna. Ljóst er af þeirri reifun að reglur á þessu sviði hafa tekið stórstígum breytingum á síðustu 3-4 árum. Þær breytingar hafa átt sér stað í kjölfar samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Í raun snerta þessar breytingar starfsemi eftirlitsstofnana á tvennan hátt.

Annars vegar lýtur efni tilskipana Evrópusambandsins, sem tekið hefur verið upp í íslenska löggjöf, að starfsskyldum og starfsheimildum eftirlitsstofnana. Nefna má að heimildir til þess að koma á fót fjármálastofnunum í öðrum aðildarríkjum fela í sér svokallað heimaríkiseftirlit, en í því felst að eftirlitsstofnun hefur eftirlit með starfsemi innlendra fjármálastofnana á Evrópska efnahagssvæðinu, en leggur þeim jafnframt á herðar ýmsar skyldur að því er varðar starfsemi erlendra fjármálastofnana hér á landi. Þá kveða tilskipanirnar á um að eftirlitsaðilar á Evrópska efnahagssvæðinu hafi samráð sín á milli um tiltekin atriði. Reglur hér að lútandi hafa ekki verið teknar upp í íslenska löggjöf að öllu leyti, en í inngangi skýrslu þessarar var einmitt vikið að mikilvægi endurskoðunar á ákvæðum um bankaeftirlit, m.a. með tilliti til þessa.

Hins vegar hafa reglur sem heimfærðar hafa verið úr tilskipunum sett íslenskum fjármálastofnunum ítarlegri reglur en áður giltu um tiltekna þætti í starfsemi þeirra, en slíkar reglur fela jafnframt í sér skýrari viðmið fyrir eftirlitsstofnanir í störfum sínum en áður tíðkuðust. Nægir hér að nefna ákvæði um eiginfjárhlutfall, hámarksfyrirgreiðslu til einstakra viðskiptavina og fleira.

Í tilskipunum Evrópusambandsins sem lúta að starfsemi á fjármagnsmarkaði er lögð mikil áhersla á eftirlit með þessari starfsemi. Því má fullyrða að þátttaka Íslands í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið hafi aukið verulega vægi opinbers eftirlits á þessu sviði. Samningurinn felur enn fremur í sér að reglur um helstu svið fjármagnsmarkaðar eru samræmdar í öllum aðildarríkjum.

Til glöggvunar þykir rétt að nefna nokkrar tilskipanir sem varða starfsemi á fjármagnsmarkaði.

Um fjármálastarfsemi aðra en váttryggingastarfsemi gilda m.a. þessar tilskipanir:

1. Fyrsta tilskipun ráðsins 77/780/EBE um samræmingu á lögum og stjórnarsýslufyrirmælum um stofnun og rekstur lánastofnana (Fyrsta bankatilskipun).
2. Önnur tilskipun ráðsins 89/646/EBE um samræmingu á ákvæðum í lögum og stjórnarsýslufyrirmælum um stofnun og rekstur lánastofnana og um breytingu á tilskipun 77/780/EBE (Önnur bankatilskipun).
3. Tilskipun 83/350/EBE og 92/30/EBE um eftirlit með lánastofnunum á samstæðugrundvelli.
4. Tilskipun 89/299/EBE um eigið fé lánastofnana og tilskipun 91/633/EBE um framkvæmd hennar.
5. Tilskipun 89/647/EBE um eiginfjárhlutfall lánastofnana (Solvency Ratio Directive).
6. Tilskipun 93/6/EBE um eiginfjárkröfur fjárfestingarfyrirtækja og lánastofnana. Tilskipunin byggir á drögum að nýjum BIS-reglum (Bank of International Settlement).
7. Tilskipun 86/635/EBE um ársreikninga og samstæðureikninga banka og annarra fjármálastofnana.
8. Tilskipun 76/66/EBE um ársreikninga félaga af tiltekinni gerð.
9. Tilskipun 83/349/EBE um samstæðureikninga.
10. Tilskipun 92/121/EBE um eftirlit með stórum áhættum lánastofnana.
11. Tilskipun 94/19/EBE um innlánatryggingakerfi.
12. Tilskipun 93/6/EBE um eiginfjárkröfur fjárfestingarfyrirtækja og lánastofnana.
13. Tilskipun 93/22/EBE um fjárfestingarþjónustu á sviði verðbréfavíðskipta.
14. Tilskipun 79/279/EBE til samræmingar á skilmálum fyrir opinberri skráningu verðbréfa á verðbréfaþingi auk fleiri tilskipana er varða skráningu á verðbréfaþingi.
15. Tilskipun 89/298/EBE um samræmingu á kröfum við gerð, athugun og dreifingu á útboðslýsingu sem birta skal við almennt útboð framseljanlegra verðbréfa.
16. Tilskipun 89/592/EBE um samræmingu á reglum um innherjaviðskipti.
17. Tilskipun 85/611/EBE um samræmingu á lögum og stjórnarsýslufyrirmælum um fyrirtæki um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum (UCITS).

Tilskipanir á váttryggingasviði eru m.a. þessar:

1. Tilskipun 64/225/EBE um endurtryggingar.
2. 1. tilskipun 72/166/EBE um ábyrgðartryggingar ökutækja með breytingum samkvæmt tilskipunum 72/430/EBE, 84/5/EBE, 90/232/EBE og ákvörðun 91/232/EBE.

3. 1. tilskipun 73/239/EBE um skaðatryggingar með breytingum samkvæmt tilskipunum 76/580/EBE, 84/641/EBE, 87/343/EBE, 87/344/EBE, 88/357/EBE og 90/618/EBE.
4. Tilskipun 73/240/EBE um gagnkvæma viðurkenningu starfsréttinda o.fl.
5. Tilskipun 77/92/EBE um váttryggingamiðlara.
6. Tilskipun 78/473/EBE um samtryggingar.
7. 1. tilskipun 79/267/EBE um líftryggingar með breytingum samkvæmt tilskipun 90/619/EBE.
8. 2. tilskipun 84/5/EBE um ábyrgðartryggingar ökutækja með breytingum samkvæmt tilskipun 90/232/EBE.
9. Tilskipun 84/641/EBE um ferðamannaaðstoð.
10. Tilskipun 87/344/EBE um réttaraðstoð.
11. 2. tilskipun 88/357/EBE um skaðatryggingar með breytingum samkvæmt tilskipun 90/618/EBE.
12. 3. tilskipun 90/232/EBE um ábyrgðartryggingar ökutækja.
13. 2. tilskipun 90/619/EBE um líftryggingar.
14. Tilskipun 91/674/EBE um ársreikning og samstæðureikning váttryggingafélaga.
15. 3. tilskipun 92/49/EBE um skaðatryggingar.
16. 3. tilskipun 92/96/EBE um líftryggingar.
17. Tilmæli 74/165/EBE um gildistíma ábyrgðartrygginga ökutækja í öðru aðildarríki.
18. Tilmæli 81/76/EBE um að flýta tjónsuppgjöri í ábyrgðartryggingum ökutækja.
19. Tilmæli 92/48/EBE um váttryggingamiðlara.
20. Að síðustu má nefna tilskipun 95/26/EBE um breytingu á fyrstu og annarri bankatilskipun, tilskipunum á sviði váttrygginga, tilskipun um fjárfestingarfyrirtæki og tilskipun um fyrirtæki um sameiginlega fjárfestingu í framseljanlegum verðbréfum (UCITS), með það í huga að efla eftirlit á þessum sviðum (Post-BCCI-tilskipun).

Rétt er að vekja sérstaka athygli á tilskipun 95/26/EBE sem síðast var getið, en hún var sett vegna annmarka á sameiginlegum reglum Evrópusambandsins sem í ljós komu við fall BCCI-bankans (Bank of Credit and Commerce International) árið 1991. Tilskipuninni er ætlað að herða eftirlit með tilteknum sviðum fjármálastofnana. Hún skilgreinir og bannar tiltekin nán tengsl fjármálastofnana og skyldar endurskoðendur þeirra til þess að tilkynna eftirlitsstofnunum um annmarka á rekstri og fjárhag fjármálastofnana. Einnig kveður hún á um samráð eftirlitsstofnana sín í milli. Tilurð þessarar tilskipunar sýnir hve mikil áhersla er lögð á eftirlit á fjármagnsmarkaði og er lýsandi fyrir öra þróun á þessu sviði.

Viðauki II - Staða eftirlitsstofnana í stjórnsýslunni samkvæmt núgildandi lögum

1. Staða bankaeftirlitsins

1.1 Almennt

Samkvæmt lögum nr. 36/1986 um Seðlabanka Íslands er bankaeftirlit rekið sem deild í bankanum. Engu að síður hefur bankaeftirlitið nokkra sérstöðu þar samanborið við aðrar deildir hans. Er þar fyrst að nefna að deildin er ásamt endurskoðunardeild eina deildin sem sérstaklega er kveðið á um í lögum. Einnig hefur bankaeftirlitið sérstöðu í Seðlabankanum að því er stjórnun varðar. Hér á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir því hvernig stjórn bankaeftirlitsins er háttað og í hverju sérstaða þess er fólgin að þessu leyti. Verður fjallað um fjóra aðila sem koma að stjórn bankaeftirlits með einum eða öðrum hætti, þ.e. samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka um bankaeftirlit, ráðherra, bankaráð og bankastjórn.

1.2 Samstarfsnefnd viðskiptaráðuneytis og Seðlabanka Íslands

Í 3. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga er kveðið á um sérstaka samstarfsnefnd ráðuneytis og Seðlabanka sem fylgjast á með starfsemi bankaeftirlitsins. Í nefndinni sitja fulltrúi ráðuneytis, einn bankastjóri Seðlabankans og forstöðumaður bankaeftirlitsins. Viðskiptaráðherra skipar nefndarformann.

Hugmyndin með þessari samstarfsnefnd var sú að efla tengsl milli bankaeftirlits og viðskiptaráðuneytis.⁴¹ Þetta var gert án þess að slíta tengsl bankaeftirlitsins við Seðlabankann. Ætla má að með þessari tilhöggun hafi verið ætlunin að koma til móts við það sjónarmið að eftirlit með fjármálastarfsemi bæri að fela sjálfstæðri stofnun án beinna stjórnunartengsla við Seðlabankann.⁴² Bankamálanefnd sú sem vann að til-lögum um Seðlabankafrumvarp og skipuð var 1981 gerði ráð fyrir róttækum breytingum á stöðu bankaeftirlitsins í átt að stórauknu sjálfstæði. Þannig átti bankaeftirlitið að vera sjálfstæð stofnun sem þó starfaði innan Seðlabankans og á hans reikning. Skyldi það lúta yfirstjórn ráðherra og bankaráðs. Forstöðumaður skyldi skipaður af ráðherra og vera óháður bankastjórn.⁴³ Í umfjöllun á Alþingi voru einnig uppi háværar raddir um að auka þyrfti sjálfstæði bankaeftirlitsins. Þannig var gerð breytingartillaga við frumvarpið sem byggð var á fyrrgreindum tillögum bankamálanefndar.⁴⁴ Einnig

⁴¹ Í framsögu sinni með frumvarpinu, í AT 1985-86 B:2368, gerði Matthías Bjarnason viðskiptaráðherra svofellda grein fyrir þessari skipan: „Með þessu móti er leitast við að tengja ráðuneytið beint við bankaeftirlitið en tengsl þessara tveggja aðila hafa lengst af einkum farið fram með milligöngu stjórnar Seðlabanka.”

⁴² Þetta sjónarmið kom fram í umræðum á Alþingi, t.d. í AT 1985-86 B:3993.

⁴³ Sjá um þetta fylgiskjal við nefndarálit, AT 1985-86 A:3292.

⁴⁴ Sjá breytingartillögur, AT 1985-86 A:3316.

var lagt fram frumvarp til laga um sjálfstætt bankaeftirlit⁴⁵. Frumvörp þessi urðu ekki að lögum.

Eins og áður er komið fram hefur samstarfsnefndin það hlutverk að fylgjast með starfsemi bankaeftirlitsins, sbr. 3. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga. Þannig er komið á fót nefnd þar sem forstöðumaður bankaeftirlits hittir fyrir fulltrúa ráðuneytis og bankastjóra Seðlabanka. Hins vegar er ekki getið nánar um verkefni nefndarinnar eða valdsvið, svo sem frumkvæði eða heimildir til þess að krefja bankaeftirlitið um úrbætur í starfsemi þess. Engin fyllingarákvæði eru heldur í reglugerð nr. 470/1986 fyrir Seðlabanka Íslands.

Hins vegar setti viðskiptaráðuneytið, hinn 8. maí 1987, sérstakar starfsreglur forstöðumanns og samstarfsnefndar við bankaeftirlit Seðlabanka Íslands. Fjallað er um samstarfsnefndina í 8.-10. gr. reglnanna. Skv. 10. gr. skal halda nefndarfundi reglulega og skal forstöðumaður gera samstarfsnefnd grein fyrir framvindu mála og kynna niðurstöður eftirlitsins. Allar meiriháttar athugasemdir er varða óheilbrigða starfsemi eftirlitsskyldra aðila skulu kynntar nefndinni, svo og ef gripið er til aðgerða þeirra sem bankaeftirlit getur beitt og fyrir er lýst. Skv. 9. gr. reglnanna skal bankastjórnin leggja fram starfsáætlun fyrir bankaeftirlitið tvisvar á ári og skal hún gilda fyrir næstu sex mánuði. Skal hún lögð fyrir samstarfsnefndina til staðfestingar.

Þrátt fyrir ofangreindar starfsreglur er hlutverk nefndarinnar og valdsvið mjög óljóst. Þannig er hvergi að finna svör við því hvort nefndin beri á einhvern hátt ábyrgð á störfum bankaeftirlits. Ekki er heldur ljóst hver úrræði nefndin hefur ef starfsemi bankaeftirlitsins er ábótavant. Telja má að löggjafinn hefði kveðið á um slíka ábyrgð og slíkar heimildir ef ætlunin hefði verið að gefa afskiptum samstarfsnefndar slíkt vægi. Af óskýrleika umræddra réttarheimilda verður því að draga þá ályktun að nefndin gegni einungis því hlutverki að koma á umræðu milli hlutaðeigandi aðila með það að leiðarljósi að samræma þá vinnu sem fram fer á þessum vettvangi. Hún beri því ekki ábyrgð á störfum bankaeftirlitsins og hafi ekki heimild til þess að gera neinar sérstakar ráðstafanir í sínu nafni.

1.3. Skipun forstöðumanns bankaeftirlits

Skipun forstöðumanns bankaeftirlits er í höndum viðskiptaráðherra, en skv. 2. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga skipar ráðherra forstöðumann bankaeftirlits til sex ára í senn hið mesta. Í forföllum getur ráðherra að fengnum tillögum bankaráðs sett annan mann í hans stað. Þetta er mjög sérstakt fyrirkomulag þar sem bankaeftirlitið telst vera ein af deildum Seðlabankans. Aðrir forstöðumenn deilda eru ráðnir af bankastjórn, að frátöldum forstöðumanni endurskoðunardeildar sem ráðinn er af bankaráði, sbr. 34. gr. laganna.

Samkvæmt almennum reglum stjórnisýsluréttar er sá yfirmaður sem skipar, setur eða ræður mann til starfa. Hér verður að taka til umfjöllunar hvort svo sé einnig í þessu tilviki eða hvort sérsjónarmið eigi við.

⁴⁵ AT 1985-86 A:1132.

Skipan þessari var komið á með nógildandi lögum. Í tíð laga nr. 10/1961 heyrði bankaeftirlitið beint undir bankann og forstöðumaður var, eins og aðrir starfsmenn, ráðinn af bankastjórn.

Tilgangur ráðherraskipunar var sá sami og nefndur var hér að framan í umfjöllun um samstarfsnefndina. Þannig skyldi með þessu efla bein tengsl ráðuneytis og banka-eftirlits án þess að slíta tengsl bankaeftirlits við Seðlabankann. Einnig má ætla að það sjónarmið hafi legið hér að baki að koma til móts við þá sem vildu sjálfstæði bankaeftirlits frá Seðlabankanum sem mest.

Í 4.-7. gr. starfsreglna forstöðumanns og samstarfsnefndar er fjallað um verkefni hans og ábyrgð. Skv. 4. gr. skal forstöðumaður starfa undir bankastjórn Seðlabankans og bera ábyrgð á daglegum rekstri bankaeftirlitsins. Skal hann sjá um að verkefni sem bankaeftirlitinu eru falin séu unnin á faglegan hátt og eftir bestu samvisku í hvítetna. Skv. 5. gr. skal forstöðumaður gæta þess að starfsmenn bankaeftirlitsins séu hæfir til þeirra verkefna sem þeim eru falin.

Spurningin er sú hvaða áhrif ráðherraskipun forstöðumanns hefur. Augljóslega fær ráðherra ákveðin óbein áhrif á störf bankaeftirlitsins með því að hann getur skipað þann forstöðumann sem hann treystir til verksins. Að sama skapi skerðast áhrif Seðlabankans.

Einnig verður að telja að ábyrgð forstöðumanns bankaeftirlitsins gagnvart bankastjórn og bankaráði sé annars eðlis en annarra forstöðumanna. Þannig verður að líta svo á að bankastjórn eða bankaráð hafi ekki heimild til þess að víkja forstöðumanni úr starfi. Samkvæmt 31. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins veitir sá lausn úr stöðu sem skipað hefur í hana, nema sérstaklega sé mælt fyrir um aðra tilhögun í lögum. Ákvæði 2. mgr. 34. gr. Seðlabankalaga, sem kveður á um vald bankastjórnar til þess að ráða starfsmenn og segja þeim upp, breytir engu hér um. Má því álykta sem svo að ráðherra einn geti vikið forstöðumanni úr starfi.

Þrátt fyrir þetta verður að telja að forstöðumaður beri fyrst og fremst ábyrgð gagnvart Seðlabankanum og stjórn hans. Verður því að álykta sem svo að valdsvið ráðherra yfir bankaeftirlitinu einskorðist við skipun forstöðumanns og vikningu hans úr starfi, þar sem annað kemur ekki fram. Það er hins vegar mat ráðherra hvern hann skipar forstöðumann og honum ber einnig að meta hvort víkja skuli forstöðumanni úr starfi. Gera má þó ráð fyrir að ráðherra meti réttmæti vikningar á grundvelli tilmæla eða tillagna bankastjórnar eða bankaráðs.

1.4 Yfirstjórn bankaráðs

Samkvæmt 25. gr. er yfirstjórn Seðlabankans í höndum viðskiptaráðherra og bankaráðs svo sem fyrir er mælt í lögum. Í Seðlabankalögum er lítið fjallað nánar um hlutverk bankaráðs í yfirstjórn bankaeftirlits. Einungis er kveðið á um það að bankaráð geri tillögur um forstöðumann bankaeftirlits ef ráðherra þarf að setja mann í stöðuna um stundarsakir, sbr. 1. mgr. 13. gr. Af orðalagi ákvæðisins verður hins vegar ráðið að ráðherra þurfi ekki að leita

tillagna bankaráðs um skipun forstöðumanns undir öðrum kringumstæðum. Skipan þessi er sérkennileg og verður ekki séð að nein rök liggi hér að baki.

Önnur afskipti bankaráðs eru ekki tiltekin í Seðlabankalögunum eða reglugerð fyrir Seðlabankann. Þannig á bankaráð t.d. ekki aðild að samstarfsnefnd Seðlabanka og ráðuneytis um bankaeftirlit. Eins og áður er komið fram á forstöðumaður bankaeftirlits, fulltrúi ráðuneytis og einn bankastjóri sæti í nefndinni, sbr. 2. mgr. 13. gr. sbl. Hins vegar segir í 7. gr. starfsreglna forstöðumanns og samstarfsnefndar að forstöðumaður bankaeftirlits eigi rétt á að sitja fundi bankaráðs Seðlabankans þegar það fjallar um starf bankaeftirlitsins. Jafnframt gefur hann bankaráði reglulega skýrslu um starfið.

Af framangreindu má sjá að hlutverki bankaráðs í yfirstjórn bankaeftirlits er ekki markaður skýr farvegur í lögum, reglugerð eða reglum sem um þetta fjalla. Hin sér-stöku fyriræli 2. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga um yfirstjórn bankaráðs benda þó til þess að löggjafinn hafi ætlað bankaráði stærra hlutverk í stjórn bankaeftirlits en annarra deilda Seðlabankans ef frá er talin endurskoðunardeild sem bankaráð hefur umsjón með. Verður því að ætla að bankaráð hafi sérstaklega ríka eftirlitsskyldu gagnvart bankaeftirlitinu.

Hins vegar verður ekki séð að bankaráð geti tekið ákvarðanir í málum er varða bankaeftirlitið. Bankaráð getur þannig ekki breytt ákvörðunum þess og bankaeftirlitinu er ekki skylt að fara að vilja bankaráðs. Gilda þar skýr fyriræli 1. mgr. 27. gr. laganna um það að bankastjórn taki ákvarðanir í öllum málum er varða Seðlabankann og ekki eru öðrum falin með lögunum. Ákvæði 2. mgr. 13. gr. um yfirstjórn bankaráðs verður ekki talið hrófla við þessari meginreglu. Önnur niðurstaða myndi leiða til réttaróvissu um stjórn bankaeftirlits.

Samkvæmt framansögðu er hér fyrst og fremst um eftirlitsvald bankaráðs að ræða. Ber því skylda til þess að fylgjast náið með starfsemi bankaeftirlitsins og ber ábyrgð samkvæmt því.

1.5 Yfirstjórn bankastjórnar

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. Seðlabankalaga hefur Seðlabankinn eftirlit með því að innlánsstofnanir hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, reglugerðir og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemi þeirra. Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laganna ber bankastjórn ábyrgð á rekstri Seðlabankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru öðrum falin í lögunum.

Á ákvæði 2. mgr. 13. gr. laganna um yfirstjórn bankaráðs og bankastjórnar ber að líta í ljósi þessara almennu ákvæða. Þannig verður ekki séð að bankastjórn hafi aðra stöðu gagnvart bankaeftirliti en Seðlabankanum almennt að öðru leyti en því sem hér hefur komið fram varðandi ráðherra, samstarfsnefnd og bankaráð. Verður því að telja að bankastjórn fari í reynd með stjórn bankaeftirlits. Hún hefur vald til þess að taka ákvarðanir í málefnum bankaeftirlits og ber ábyrgð á rekstri þess. Samkvæmt 4. gr. starfsreglna forstöðumanns og samstarfsnefndar starfar forstöðumaður undir bankastjórn Seðlabankans og ber ábyrgð á daglegum rekstri bankaeftirlitsins. Má því ætla

að forstöðumanni beri að leggja allar meiriháttar ákvarðanir fyrir bankastjórn til samþykkis eða synjunar. Sem dæmi um slíkar ákvarðanir má nefna ákvarðanir um viðurlög eða skipun eftirlitsmanns með stofnun, skv. 4. mgr. 17. gr. Seðlabankalaga, og ákvörðun um lagatúlkun sem hefur fordæmisgildi.

1.6 Niðurstöður

Samkvæmt framangreindu er réttarstaða bankaeftirlitsins samkvæmt Seðlabankalögum mjög óljós. Hér að framan hafa hins vegar verið færð fyrir því nokkur rök að túlka beri þröngt heimildir samstarfsnefndar ráðuneytis, ráðherra og bankaráðs til afskipta. Þannig verður að telja að afskipti samstarfsnefndar felist einungis í samráði aðila og að sérstök afskipti ráðherra felist einungis í skipun forstöðumanns og vikningu hans. Þannig hefur t.d. ekki verið talið að um kærusamband sé að ræða, en í því felst að stjórnarsýsluákvörðunum bankaftirlits verður ekki skotið til ráðherra.⁴⁶ Einnig verður að telja að bankaráð hafi fyrst og fremst með höndum ríkt eftirlitsvald. Hins vegar fari bankastjórn með stjórn bankaftirlits, beri ábyrgð á rekstri þess og taki ákvarðanir í málum er að því lúta.

1.7 Frumvarp til Seðlabankalaga frá 1992

Í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands, framlögðu á Alþingi 1992, var gert ráð fyrir að bankaftirlitið yrði áfram deild í Seðlabankanum, en þó lagðar til nokkrar breytingar er varða stöðu eftirlitsins innan bankans.

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir að leggja niður umrædda samstarfsnefnd. Er því borið við í greinargerð að nefndin hafi veigalitlu hlutverki að gegna auk þess sem réttarstaða hennar sé óljós að því er varðar ábyrgð hennar á störfum bankaftirlitsins.⁴⁷ Þess í stað er gert ráð fyrir því í 3. mgr. 28. gr. frumvarpsins að Seðlabankinn hafi samráð við ráðuneytið um meginþætti í starfsemi bankaftirlitsins. Auk þess gefi hann ráðuneytinu skýrslu um starfsemi þess minnst tvisvar á ári. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 38. gr. er gert ráð fyrir að bankaráð Seðlabankans sé bankastjórn til ráðuneytis um meginþætti í starfsemi bankaftirlitsins.

Ennfremur var í frumvarpinu gert ráð fyrir breytingum að því er varðar skipun forstöðumanns bankaftirlits. Samkvæmt 2. mgr. 28. gr. er þannig gert ráð fyrir að bankaráð skipi forstöðumann samkvæmt tillögu bankastjórnar. Af orðalagi ákvæðisins verður að álykta að bankaráð verði að fara að tillögu bankastjórnar. Í greinargerð með frumvarpinu segir að breyting þessi sé liður í því að auka sjálfstæði bankans og skerpa ábyrgðarsvið og stjórnskipulag innan hans. Með því að færa skipunarvald bankaráði í hendur sé jafnframt verið að gefa stöðu forstöðumanns aukið vægi. Jafnframt kemur fram að þótt bankaráð ráði forstöðumann bankaftirlitsins felist ekki í því að bankaráð hafi yfir honum

⁴⁶ Að mati umboðsmanns Alþingis er þetta þó ekki vafalaust. Um það vísast til umfjöllunar í 3. kafla skýrslunnar.

⁴⁷ AT 1992 A:3246.

að segja eða hafi dagleg afskipti af störfum bankaeftirlitsins.⁴⁸ Þannig er gert ráð fyrir því að sá aðili sem skipar forstöðumann hafi ekki yfir honum að segja. Hér er því um sömu aðstöðu að ræða og lýst var hér að ofan um tengsl ráðherra og forstöðumanns.

Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. Seðlabankafrumvarps er gert ráð fyrir því að bankaeftirlitið starfi undir yfirstjórn bankastjórnar. Þannig er gert ráð fyrir að fellt verði út ákvæði um yfirstjórn bankaráðs. Segir í greinargerð að óheppilegt sé talið að kveða á um yfirstjórn tveggja aðila yfir þessari starfsemi. Bankaeftirlitið skuli því starfa undir yfirstjórn og á ábyrgð bankastjórnar eins og allar aðrar deildir bankans að undanskilinni endurskoðunardeild.⁴⁹ Sú tilhögun er beinskeyttari en núgildandi tilhögun og felur því ekki í sér jafn mikla réttaróvissu.

2. Staða Vátryggingaeftirlitsins

Stjórnsýsluleg staða Vátryggingaeftirlitsins er skýrari en bankaeftirlitsins. Eftirlit með vátryggingastarfsemi heyrir þannig beint undir ráðherra vátryggingamála, nú viðskiptaráðherra. Samkvæmt 1. mgr. 50. gr. laga nr. 60/1994 annast Vátrygginga-eftirlitið stjórnsýslu og eftirlit með þeirri starfsemi í umboði ráðherra.

Ráðherra skipar forstöðumann Vátryggingaeftirlitsins til sex ára í senn. Forstöðumaðurinn stjórnar daglegum rekstri og gætir þess að stofnunin starfi í samræmi við lög og reglugerðir á hverjum tíma. Þá ræður forstöðumaður aðra starfsmenn eftirlitsins. Ráðherra setur ákvæði um skipulag og starfsemi Vátryggingaeftirlitsins með reglugerð. Sú reglugerð hefur ekki verið sett.

Samkvæmt framansögðu er eftirlit með vátryggingastarfsemi í höndum viðskiptaráðherra, en sérstök stofnun fer með þetta eftirlit í umboði ráðherra. Viðskiptaráðuneytið er því æðra stjórnsýslustig gagnvart Vátryggingaeftirlitinu og kærusamband þar á milli. Engin stjórn fer með yfirumsjón og eftirlit með starfsemi Vátryggingaeftirlitsins. Stjórnsýsluleg uppbygging þess er því mjög einföld í sniðum.

⁴⁸ AT 1992 A:3246-3247.

⁴⁹ AT 1992 A:3247.

Viðauki III - Eftirlit með fjármagnsmarkaði í nokkrum löndum

1. Inngangur

Þegar hugað er að æskilegri tilhögun eftirlitsstarfsemi hér á landi er nauðsynlegt að líta til þeirra landa sem við miðum okkur helst við. Í þessum kafla er því að finna yfirlit yfir helstu atriði er varða fyrirkomulag eftirlitsstarfsemi á Norðurlöndum auk Þýskalands og Bretlands. Einnig er gerð grein fyrir því hvernig sameiginlegar reglur á EES-svæðinu snerta uppbyggingu eftirlitsstarfsemi.⁵⁰

2. Danmörk

Eftirlit með lánastofnunum, fjárfestingarfélögum, verðbréfavíðskiptum, váttryggingastarfsemi og lífeyrissjóðum er sameinað í eina eftirlitsstofnun, Finanstilsynet. Stofnunin á rætur sínar að rekja til sameiningar á bankaftirliti og tryggingaefftirliti sem tók gildi 1988.

Eftirlitsstofnunin heyrir undir efnahagsráðuneytið (Økonomiministeriet) þótt tilteknir þættir í eftirlitsskyldri starfsemi heyrir undir önnur ráðuneyti.

Ekki eru í gildi sérstök lög um starfsemi og fyrirkomulag eftirlitsstofnunarinnar. Ákvæði þessa efnis er hins vegar að finna í lögum um starfsemi viðkomandi fjármálastofnana eða lögum um tiltekna fjármálastarfsemi.

Stjórn eftirlitsstofnunarinnar skipa forstöðumaður hennar, þrjú aðstoðarforstöðumenn, sem eru deildarstjórar þriggja deilda, og stjórnandi rekstrar- og skipulagsdeildar.

Stjórn stofnunarinnar lýtur yfirstjórn tveggja ráða á tveimur starfssviðum sínum. Þannig starfar sérstakt tryggingaráð (Forsikringsråd) sem tekur ákvarðanir í veigameiri málum á tryggingasviði. Eftirlit stofnunarinnar á tryggingasviði er því í samráði við og undir yfirstjórn tryggingaráðsins. Efnahagsráðuneytið skipar 8 menn í ráðið, til 4 ára í senn. Tveir þeirra koma fram fyrir hönd tryggingataka, tveir fyrir hönd váttryggingafélaga og einn fyrir hönd lífeyrissjóða.

Þá lýtur stjórn stofnunarinnar yfirstjórn verðbréfaráðs (Fondsraad) vegna eftirlits á verðbréfamarkaði. Efnahagsmálaráðherra skipar 11 menn í ráðið og skipar hann jafnframt formann og varaformann. Aðrir en þeir eru skipaðir eftir tilnefningu hagsmunaaðila.

Starfsemi eftirlitsstofnunarinnar skiptist í meginatriðum í þrjár deildir. Verðbréfa- og reikningskiladeild fer með eftirlit með verðbréfavíðskiptum,

⁵⁰ Heimildir í þessum kafla eru fengnar víða að, einkum úr ýmsum ársskýrslum eftirlitsstofnana þessara landa.

fjárfestingarfyrirtækjum, verðbréfamarkaði og reikningsskilum allra stofnana. Deildin sér um samskipti og fyrirgreiðslu við verðbréfaráðið. Tryggingadeildin hefur eftirlit með váttryggingafélögum, váttryggingasamstæðum, lífeyrissjóðum o.fl. Tryggingafræðileg atriði heyra undir deildina. Lánastofnanadeild hefur eftirlit með lánastofnunum og samstæðum. Auk þessa starfar sérstök rekstrar- og skipulagsdeild sem fer með ýmis innri málefni og þjónustu, lagaleg málefni, tölvumál og samskipti og þjónustu við tryggingaráðið.

Eftirlitsstofnunin er ekki tengd Seðlabanka Danmerkur. Þó hefur hún nán samskipti við hann og skiptast stofnanirnar á upplýsingum. Þegar erfiðleikar steðja að í starfsemi á fjármagnsmarkaði er einnig um nána samvinnu stofnananna að ræða. Fulltrúi Seðlabankans mun eiga sæti í verðbréfaráði.

Kostnaður af eftirliti stofnunarinnar er greiddur af þeim stofnunum sem undir það heyra. Í hinum dönsku lögum um banka og sparisjóði er þannig kveðið á um að stofnanir samkvæmt þeim lögum standi undir kostnaði af opinberu eftirliti.

Rétt er að geta þess að verðbréfaþing á Norðurlöndum hafa tilteknum eftirlitsskyldum að gegna að því er varðar viðskipti á þinginu og eftirlit með þingaðilum. Eftirlitsstofnanirnar hafa eftirlit með starfsemi þeirra að öðru leyti.

3. Svíþjóð

Í Svíþjóð fer ein stofnun með opinbert eftirlit með váttryggingastarfsemi, lánastarfsemi og verðbréfavíðskiptum (Finansinspektionen). Sameining bankaftirlits og tryggingaeftirlits náði fram að ganga 1991. Stjórnsýslulega heyrir eftirlitsstofnunin undir fjármálaráðuneytið (Finansdepartementet).

Stjórn stofnunarinnar er skipuð forstöðumanni hennar, sem skipaður er af ríkisstjórninni til ákveðins tíma, og sex öðrum mönnum sem einnig eru skipaðir af ríkisstjórninni.

Stofnuninni er skipt í þrjár megindeildir, þ.e. váttryggingadeild, lánadeild og verðbréfamarkaðsdeild. Auk þessara deilda eru stjórnsýsludeild og deild sem annast samskipti við Evrópusambandið, neytendamál og endurskoðun. Forstöðumenn deilda eru skipaðir af ríkisstjórn eftir tillögu forstöðumanns.

Náið samráð er milli Seðlabanka Svíþjóðar og eftirlitsstofnunarinnar og á fulltrúi Seðlabankans sæti í stjórn hennar.

Kostnaður við eftirlitið er greiddur af þeim stofnunum sem undir það heyra. Gjöld eru tvenns konar, annars vegar gjöld vegna einstakra verkefna, samkvæmt ákvæðum reglugerðar, en hins vegar eftirlitsgjald. Eftirlitsgjaldið er fólgið í annars vegar föstu gjaldi og hins vegar breytilegu gjaldi, en breytilega gjaldið fer eftir þeim tíma sem starfsmenn leggja í eftirlit með tilteknum sviðum fjármálastarfsemi.

4. Noregur

Árið 1986 var opinbert eftirlit með fjármagnsmarkaði sameinað í eina stofnun, Kredittilsynet, en bankaeftirlit og tryggingaeftirlit hafði fram að því verið rekið í tveimur aðskildum stofnunum. Megintilgangur sameiningarinnar var að styrkja eftirlit með váttryggingastarfsemi. Rétt er að nefna að síðustu ár hefur komið til tals að sameina eftirlitsstofnunina og Seðlabanka Noregs, en af því hefur ekki orðið.

Stofnunin hefur eftirlit með starfsemi á lánamarkaði, verðbréfamarkaði og váttryggingastarfsemi (lífeyrissjóðir). Þá hefur stofnunin hlutverki að gegna í eftirliti með starfsemi endurskoðenda almennt, svo sem að því er varðar starfsréttindi og skráningu endurskoðenda, viðurkenningu á starfsréttindum erlendra endurskoðenda í Noregi o.fl.

Með stjórn stofnunarinnar fer fimm manna stjórn, skipuð af konungi til fjögurra ára. Forstöðumaður er einnig skipaður af konungi til sex ára í senn. Stofnunin heyrir undir fjármálaráðherra. Fulltrúi Seðlabanka á sæti í stjórninni með málfrelsi og tillögurétti.

Stofnunin skiptist í þrjár fagdeildir, fjármála- og tryggingadeild, markaðsdeild og endurskoðunardeild.

Kostnaður ríkisins við eftirlitið greiðist af eftirlitsskyldum aðilum. Kostnaðurinn dreifist á einstaka flokka fjármálastarfsemi eftir umfangi eftirlits í hverjum flokki.

5. Finnland

Opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er ekki sameinað í einni stofnun eins og á hinum Norðurlöndunum þremur sem fjallað hefur verið um. Sérstök eftirlitsstofnun fer þó með hið almenna eftirlit með lánamarkaði og verðbréfavíðskiptum, en tryggingaeftirlit heyrir ekki þar undir nema að því er varðar eftirlit með samstæðum fjármálastofnana. Félagsmálaráðuneytið finnska (Sosial- og helsovárds-departementet) fer með eftirlit með váttryggingafélögum og er starfrækt sérstök tryggingadeild innan ráðuneytisins.

Fyrrgreind eftirlitsstofnun var sett á stofn með lögum nr. 503/1993. Stofnunin starfar við Seðlabanka Finnlands, en við breytingarnar 1993 var lögð áhersla á að skilgreina sjálfstæði eftirlitsstarfseminnar gagnvart Seðlabankanum.

Stofnunin er sjálfstæð ríkisstofnun og heyrir sem slík undir fjármálaráðuneytið. Til þess að tryggja tengsl milli hennar og Seðlabankans er stofnunin þó sett undir eftirlit og yfirumsjón bankaráðs Seðlabankans (riksdagens bankfullmáktige), en bankaráðið er kjörið af þjóðþinginu. Hlutverk bankaráðsins er að hafa eftirlit með starfsemi stofnunarinnar, skipa stjórnarmenn og setja reglur um starfsemi hennar. Ráðið samþykkir árlega fjárhags- og starfsáætlun. Hins vegar tekur það ekki þátt í einstökum ákvörðunum stofnunarinnar og hefur þannig ekki áhrif á daglega starfsemi.

Forstöðumaður eftirlitsstofnunarinnar er skipaður af forseta Finnlands. Stjórn hennar er skipuð þremur mönnum, þ.e. forstöðumanni stofnunarinnar og tveimur skipuðum af bankaráðinu eftir tilnefningu fjármálaráðherra og Seðlabanka Finnlands. Auk þess skipar bankaráðið viðbótarmann í stjórn eftir tilnefningu tryggingamálaráðherra til þess að fjalla um málefni er varða tryggingafélög í þeim tilvikum sem þau koma til meðferðar eftirlitsins, einkum á samstæðugrundvelli. Forstöðumaður váttryggingaeftirlits á sæti í stjórninni sem áheyrnarfulltrúi.

Kostnaður við eftirlit stofnunarinnar er greiddur af þeim sem undir það heyra.

Í lögum nr. 503/1993 er kveðið á um skipulag stofnunarinnar, hlutverk og heimildir.

6. Bretland

Eftirlit með lánastofnunum í Bretlandi hefur verið í höndum Seðlabanka Englands (Bank of England). Sérstök deild innan bankans hefur annast eftirlitið undir umsjón sérstaks bankaeftirlitsráðs (Board of Banking Supervision) sem hefur verið ráðgefandi fyrir Seðlabankann. Ráðið er skipað níu mönnum og sæti í því eiga bankastjóri og aðstoðarbankastjóri Seðlabankans, forstöðumaður eftirlitsdeildarinnar og sex óháðir aðilar sem tilnefndir eru af bankastjóra bankans og fjármálaráðherra í sameiningu.

Ákveðið hefur verið að gera verulegar breytingar á skipulagi eftirlits með fjármálastarfsemi í Bretlandi. Þannig verði ábyrgð á eftirliti með bönkum flutt frá Seðlabanka Englands til Securities and Investment Services Board (SIB) sem nánar er lýst hér á eftir.

Um fjármálaþjónustu gilda sérstök lög, Financial Services Act. Eftirlit með verðbréfavíðskiptum og fjármálaþjónustu er ekki í höndum eins aðila, heldur ber viðskipta- og iðnaðarráðuneytið ábyrgð á heilbrigði fjármagnsmarkaðar og vernd fyrir fjárfesta. Hins vegar hefur einkaréttarlegum aðila, Securities and Investment Services Board (SIB), verið falið að annast þetta verkefni ráðuneytisins að verulegu leyti. SIB hefur síðan falið tilteknum samtökum eftirlitsverkefni á tilteknum sviðum. Dæmi um þetta eru Securities and Futures Association (SFA), Financial Intermediaries Managers and Brokers Association (FIMBRA) og Life Assurance and Unit Trust Regulatory Organisation (LAUTRO). Fjármálaráðuneytið og Seðlabanki Englands hafa þó haft beint eftirlit með ríkisskuldabréfum og skuldabréfamarkaði að því er varðar stóra fjárfesta. Auk þessa hefur sérstök nefnd, Panel on Take-Overs and Mergers, eftirlit með meðferð á hluthöfum við yfirtöku félaga. Nefndin starfar að frumkvæði Seðlabankans. Þá má nefna að á verðbréfamarkaði í London (the International Stock Exchange) starfar hópur (the Insider dealing Group) sem fylgist með markaðnum.

Eftirlit með váttryggingafélögum er í höndum viðskipta- og iðnaðarráðuneytisins. Sérstök stofnun, The Government Actuary's Department

(GAD), aðstoðar ráðuneytið við eftirlitið, en gefur jafnframt skýrslu til fjármálaráðuneytis. Til umræðu hefur verið að fella þá starfsemi undir sameinaða eftirlitsstofnun.⁵¹

7. Þýskaland

Sérstök stofnun, Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, hefur eftirlit með lánastofnunum í Þýskalandi. Heyrir stofnunin undir fjármálaráðuneytið þýska. Jafnframt hefur Seðlabanki Þýskalands (Deutsche Bundesbank) hlutverki að gegna við eftirlit með lánastofnunum. Eftirlitsstofnunin starfar í nánú samráði við Seðlabankann. Þannig er forstöðumaður eftirlitsstofnunarinnar skipaður af þjóðþinginu í samráði við bankann og hann situr stjórnarfundum hans þegar þar eru tekin til meðferðar mál sem varða eftirlitið.

Eftirlitið skiptist þannig milli eftirlitsstofnunarinnar og Seðlabankans að daglegt eftirlit heyrir undir eftirlitsstofnunina, samráð skal hafa við Seðlabankann um fyrirmæli og reglur sem eftirlitsstofnunin setur fram og tillögur eftirlitsstofnunar, sem varða eiginfjárkröfur og lausafjárstöðu, verður Seðlabankinn að samþykkja áður en fyrirmæli eru gefin. Seðlabankinn tilkynnir eftirlitsstofnuninni um atriði sem hann fær vitneskju um í lánastofnunum og varða eftirlitið.

Vátryggingaeftirlit er í höndum sérstakrar stofnunar, Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen. Sérstök ráðgjafarnefnd, Versicherungsbeirat, tekur þátt í mikilvægum ákvörðunum. Nefndin er skipuð 60 mönnum og tekur ákvarðanir í einstökum málum í samráði við forsvarsmenn tryggingaeftirlitsins.

Eftirlit með verðbréfamarkaði er ekki á hendi einnar stofnunar í Þýskalandi, heldur í höndum verðbréfamarkaða í einstökum sambandsríkjum. Skipulag eftirlitsins mun þó í endurskoðun.

8. Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið

Eins og áður hefur komið fram er í reglum Evrópusambandsins um starfsemi á fjármagnsmarkaði lögð áhersla á eftirlit með henni. Jafnframt hafa tilskipanir Evrópusambandsins veitt eftirlitsstofnunum skýrari viðmið við eftirlit en áður og lagt eftirlitsaðilum tilteknar skyldur á herðar. Hins vegar er ekki að finna reglur um uppbyggingu eftirlitsstofnananna sjálfra eða starfsemi þeirra, heldur er aðildarríkjum Evrópusambandsins og þar með aðildarríkjum EES-samningsins ætlað að ákveða hvernig skipulagi eftirlits skuli háttað í viðkomandi ríki.

⁵¹ Byggt á heimildum í dagblöðum og fréttatilkynningu, Bank of England, Press Notice, 20 May 1997.

Helstu heimildir

1. Alþingistíðindi.
2. Bank for International Settlements: Compendium of Documents Produced by the Basle Committee on Banking Supervision, Volume One to Three, Basle April 1997.
3. Bank of England, Press Notice, 20 May 1997.
4. Björn Jóhannesson: Eftirlit með skipulagðri fjármálastarfsemi. Kandiðatsritgerð við Lagadeild Háskóla Íslands 1988.
5. Central banking, Volume IV, number 1: Banking supervision after BCCI.
6. Erhvervsministeriet: Finanstilsynets kontrol med de danske pengeinstitutter, København, august 1995.
7. European Commission: Prudential Supervision of Financial Conglomerates, Report of the Mixed Technical Expert Group (Banking Advisory Committee and Insurance Committee), XV/1130/94-En-Rev.6, 12 March 1996.
8. Finans- og tolldepartementet: Organiseringen av det offentlige tilsynet med finansnæringen. St. meld. nr. 48 (1991-1992).
9. FT- Financial Publishing: Financial Regulation Report, Reorganizing the Regulation Industry, February 1997.
10. Goodhart and Schoenmaker, Institutional Separation Between Supervisory and Monetary Agencies, Special Paper No. 52, LSE Financial Markets Group, April 1993.
11. Greenspan, Alan: Remarks by Alan Greenspan Board of Governors of the Federal Reserve System at the International Conference of Banking Supervisors, Stockholm, June 13, 1996.
12. Industriministeriet: Fremtidens finansielle sektor, København, maj 1992.
13. International Monetary Fund: Frameworks for Monetary Stability, Issues on Placing Supervision in the Central Bank, Washington 1994.
14. Kredittilsynet: 10 års-jubileum for etableringen av Kredittilsynet gjennom sammenordningen mellom Bankinspeksjonen og Forsikringsrådet.
15. Llewellyn, David T., The Rationale and Institutional Structure of Financial Regulation, 8. August 1996. (Óbirt)
16. Løken, Knut: Kontroll, Intern administrativ kontroll, 4. utgave, Oslo 1993.
17. NFT 1/1989.
18. Otholm, Carl Aage (fleiri höfundar): Dansk pengevæsen, i dag - i morgen, Denmark 1991.
19. Páll Gunnar Pálsson: Réttarstaða Seðlabanka Íslands gagnvart ráðherrum, ríkisstjórn og Alþingi, kandiðatsritgerð við lagadeild Háskóla Íslands.
20. Regeringens proposition 199/91:177 om sammenslagning av bankinspektionen och försäkringsinspektionen, m.m., Sverige 1991.
21. Sammenslåing av Kredittilsynet og Norges Bank, rapport til Finans- og tolldepartementet, mars 1992.

22. Seðlabanki Íslands; Skýrsla starfshóps um rafrænar greiðslur, september 1996.
23. Skýrslur Seðlabanka Íslands, bankaeftirlits.
24. Skýrslur umboðsmanns Alþingis.
25. Skýrslur Vátryggingaeftirlits, vátryggingagreinar.
26. Statens Offentliga Utredningar 1991:2: Finansiell tillsyn, Finansdepartementet, Stockholm 1991.
27. T. de Swaan (ýmsir höfundar), the Supervision of financial conglomerates, Smáskrift 4, hefte II, Kredittilsynet, 22. maí 1996.
28. Umboðsmaður Alþingis: Álit í tilefni af kvörtun Softís hf., 2. október 1996.
29. Viðskiptaráðuneytið: Greinargerð starfshóps viðskiptaráðuneytis um endurskoðun refsíákvæða í lögum um íslenska fjármagnsmarkaðinn, október 1995.
30. Viðskiptaráðuneytið: Skýrsla um undirbúning að stofnun félags um rafræna eignarskráningu verðbréfa, verðbréfamiðstöð, nóvember 1996.

Ýmis fleiri óbirt skrif auk ársskýrslna eftirlitsstofnana o. fl.