

Íslensk þýðing á þremur fyrstu þáttum í skýrslu þriggja manna ráðgjafahópsins (G3) til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra, 17. október 2012, Heildarumgjörð um fjármála-stöðugleika á Íslandi (Framework for Financial Stability in Iceland)

Helstu tillögur

Á grundvelli ítarlegrar skoðunar á aðstæðum á Íslandi og alþjóðlegri reynslu og eftir umfangsmikið samráð við margvíslega hagsmunahópa leggur hópurinn til:

- a) Að komið verði á fót heildstæðum lagaramma fyrir fjármálakerfið með því að setja rammalöggjöf um fjármálastöðugleika (lög um kerfisstöðugleika) til að efla og viðhalda stöðugleika skilvirks fjármálakerfis á Íslandi í almannapágu.
- b) Að mynduð verði nauðsynleg stofnanaumgjörð fyrir „þriðju meginstöð hagstjórnar“ með því að stofna fjármálastöðugleikaráð og koma upp sameiginlegum starfsvettvangi fyrir Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið með það að markmiði að koma þeim innan þriggja ára undir þak einnar stofnunar sem fari með samþætta yfirstjórn peningamála og fjármálastöðugleika.
- c) Að framkvæmd allra laga um fjármálageirann, Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið verði færð undir eitt ráðuneyti í því skyni að styrkja stjórnarhætti í þessum mikilvæga málaflokki og að skýra ábyrgðarskyldu og ábyrgð á fjármálastöðugleika.
- d) Að tekið verði á kerfislegum vandamálum samþjöppunar, hás flækjustigs, lítillar samkeppni og misvísandi hvata í íslensku fjármálakerfi með því að:
 - öll fjármálafyrirtæki falli undir sameiginlegar kjarnareglur um sambærilega starfsemi;
 - leiðréttá skekkjur sem leiða til óhóflegrar skuldsetningar og beina áherslum fjármálastofnana frá miðlun fjár milli endanlegra lántakenda og sparifjáreigenda og til fjármálaþjónustu við heimili og fyrirtæki;
 - láta innlánatryggingarkerfi í samræmi við væntanlega tilskipun ESB/EES koma í stað ábyrgðaryfirlýsingar ríkisins á innlánnum í íslenskum bönkum, sem hefur verið í gildi frá því í október 2008 og staðfesta forgang tryggðra innlána við skilameðferð [e: resolution];
 - krefjast þess að öll fjármálafyrirtæki séu þannig uppbyggð og rekin að þau megi taka til skilameðferðar, auðveldlega, hratt og án þess að valda keðjuáhrifum eða kreppu;

- unnt verði að aðgreina mikilvægustu rekstrarþætti, svo sem fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi, við skilameðferð, og athugað verði gaumgæfilega hvort krefjast skuli lagalegs aðskilnaðar tiltekinna sérlega áhættusamra starfsþátta frá þeim rekstri bankanna sem tekur við innlánnum ef þeir starfsþættir eru verulegur hluti af rekstri banka;
- nota eftirlitsheimildir og atkvæðisrétt sem fylgir opinberu eignarhaldi til að taka á misvísandi hvötum, t.d. með því að krefjast þess að breytileg þóknun (bónus) lykilstarfsmanna og stjórnenda verði greidd með hlutabréfum án atkvæðisréttar eða óframseljanlegum ótryggðum skuldabréfum;
- gera viðeigandi hluta hinna tímabundnu neyðarlaga frá 2008 varanlega þannig að Fjármálaeftirlitið hafi áfram vald til að setja fjármálafyrirtæki í skilameðferð á þann hátt sem tryggir áframhaldandi starfsemi mikilvægustu rekstrarþátta og stöðugleika fjármálakerfisins;
- hvetja til erlends eignarhalds/innkomu erlendra aðila á fjármálamarkaðinn með skilyrðum sem efla fjármálastöðugleika.

Í samantekt má finna frekari upplýsingar um helstu tillögur hópsins. Greiningu sem liggur þeim til grundvallar er að finna í skýrslunni.

Formáli

Hinn 23. mars 2012 skipaði Steingrímur J. Sigfússon efnahags- og viðskiptaráðherra höfunda þessarar skýrslu, Gavin Bingham, aðila að ráðgjafarfyrirtækinu System Policy Partnership og fyrrverandi framkvæmdastjóra starfssviðs Alþjóðagreiðslubankans í Basel (BIS) um stjórnun seðlabanka, Jón Sigurðsson, fyrrverandi aðalbankastjóra Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsinki, og Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins, til að mynda vinnuhóp (Þriggja manna hópinn, G3 eða Hópinn) til að vinna tillögur til heildarumgjarðar laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi. Aðdragandi þessarar skipunar var sá að Árni Páll Árnason, forveri Steingríms sem efnahags- og viðskiptaráðherra, lét haustið 2011 hefja gerð ítarlegrar skýrslu um fjármálakerfið og framtíðarskipan þess til framlagningar á Alþingi. Tilgangur skýrslunnar var að auðvelda upplýsta umræðu innan og utan Alþingis um framtíð fjármálakerfisins í ljósi viðvarandi fjármálakreppu, en hún hefur leitt í ljós ýmsa galla þess og veikleika. Skýrsla ráðherra, *Framtíðarskipan fjármálakerfisins (FSF)*, var gefin út 23. mars 2012. Í kjölfarið fór fram viðtækt samráð um skýrslu ráðherra með þátttöku margra ólíkra hagsmunaaðila. Hópurinn hefur átt aðgang að umsögnum þeirra aðila er þar komu að og haft mikið gagn af þeim í starfi sínu. Í skipunarbréfi G3-hópsins er honum falið að ígrunda vandlega FSF-skýrsluna og skoðanir og athugasemdir sem fram komu í þingræðum um hana og í umfangsmiklu samráðsferli með þátttöku hagsmunaaðila og fræðimanna. Á grundvelli þessara og annarra viðeigandi innlendra og erlendra upplýsinga er gert ráð fyrir að G3:

1. Rannsaki breytingar sem gerðar voru á eftirlitsumgjörð og framkvæmd eftirlits með íslenska fjármálamarkaðnum þegar brugðist var við hrúni fjármálakerfisins 2008.
2. Greini veikleikana sem enn eru í regluverki fjármálamarkaðarins og tengdra markaða, eftirlitsaðferðir og framkvæmd eftirlits og geri tillögur um úrbætur.
3. Leggi til breytingar á grundvelli viðeigandi athugana og mats á kostum annars fyrirkomulags til að bæta verkaskiptingu þeirra sem koma að fjármálamarkaði og styrkja stofnanaskipan fjármálaeftirlits, bæði hvað varðar eindaeftirlit og heildareftirlit (þjóðhagsvarúðareftirlit).
4. Leggi fram tillögur um hvernig best sé að skipuleggja altæka og samræmda eftirlitsumgjörð fyrir fjármálamarkaðinn í heild.

G3 er falið að gera tillögur um almenna stefnumörkun æskilegra breytinga á lagaumgjörð fjármálakerfisins og einkum varðandi skyldur Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins.

Skýrsla þessi fjallar um ofangreind atriði með sérstakri áherslu á mikilvægi eftirtalinna þátta:

- Fjármálastöðugleika; koma þarf á fót heildarumgjörð fyrir fjármálakerfið og stefnu sem miðar að stöðugleika þess.
- Taka þarf á samþjöppun, fákeppni og samkeppni í fjármálageiranum.

- Taka þarf á misvægi milli taps og ávinnings í fjármálakerfinu og heilkenninu "of-stór-til-að-mega-falla" (TBTF – Too-Big-To-Fail).
- Leiðréttta þarf misvísandi hvata sem leiða til óhóflegrar skuldsetningar og áhættu.
- Skýra þarf hlutverk og skyldur Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins.
- Innleiða þarf varanlegt fyrirkomulag skilameðferðar, endurheimtu og stjórnarháttu til að takast á við kreppuástand.
- Tryggja þarf góða stjórnarhætti í fjármálakerfinu og skýrar ábyrgðarskyldur.
- Einfalda þarf fjármálakerfið, regluverk þess og eftirlit.

Hópurinn hefur haft mikið gagn af viðræðum við ráðherra, alþingismenn, seðlabankastjóra, forstjóra Fjármálaeftirlitsins og starfsfólk þessara stofnana, sem og aðila fjármálamarkaðarins í Reykjavík og þeim mörgu gagnlegu athugasemdum sem fram komu í umsagnarferlinu sem um getur hér að framan.

Í starfi okkar nutum við aðstoðar starfsmanna efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, einkum Kjartans Gunnarssonar, staðgengils ráðuneytisstjóra. Við erum þakklátir fyrir framlag þeirra.

Hópurinn hitti seðlabankastjóra Finnlands, stjórnarformann og forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins og staðgengil hans meðan hópurinn vann að gerð skýrslunnar. Þeir fundir voru gagnlegir fyrir starf hópsins. Hópurinn hafði mikið gagn af skýrslu Sir Andrew Large frá maí 2012 um fjármálastöðugleika og kerfiseftirlit sem unnin var fyrir Seðlabanka Íslands.

Við vonum að skýrsla okkar reynist gagnlegur grundvöllur fyrir umfjöllun íslenskra stjórnvalda um það hvernig áfram megi bæta íslenskt fjármálakerfi og búa það undir viðfangsefni framtíðarinnar.

Gavin Bingham

Jón Sigurðsson

Kaarlo Jännäri

1. Samantekt á tillögunum

Veikleikar eftirlits á Íslandi sem bæta þarf úr eru í meginatriðum þrens konar. Í fyrsta lagi er eftirlit með fjármálakerfinu í heild (kerfislegt eftirlit eða eftirlit á grundvelli „þjóðhagsvarúðar“ [e. macroprudential]) ófullnægjandi. Í öðru lagi er ekki hugað nægjanlega að viðvarandi, útbreiddum hagsmunaárekstrum og misvísandi hvötum í fjármálageiranum sem eiga sér rætur í ósamhverfum upplýsingum og misvægi hagnaðar og taps þar sem hagnaður er einkavæddur en tap þjóðnýtt. Í þriðja lagi eru íslenskum fjármálafyrirtækjum ekki settar reglur á þann hátt sem auðvelda myndi skilameðferð [e. resolution] illa staddra eða fallandi fyrirtækja eða koma í veg fyrir viðskiptahegðun af því tagi sem olli kreppunni.

Til að taka á þessum veikleikum leggjum við til eftirfarandi umbætur sem byggja á þeirri sannfæringu að einfaldleiki í fjármálakerfinu á Íslandi og uppbyggingu eftirlits með því muni stuðla að stöðugleika og skilvirkni.

I. Heildarramma

Komið verði á heildarlagaramma fyrir fjármálakerfið með því að:

- Setja rammalöggjöf um fjármálastöðugleika (lög um kerfisstöðugleika) til að efla og viðhalda stöðugleika hagkvæms og skilvirks fjármálakerfis á Íslandi sem felur í sér mikil almannagæði og hefur mikið gildi fyrir hagkerfið og samfélagið í heild;
- Skipuleggja fjármálakerfið og setja því reglur á þann hátt að arðbær viðskipti byggji á stýrðri áhættutöku og langtíma viðskiptasamböndum sem miða að því að þjóna þörfum íslensks atvinnulífs;
- Öll fjármálafyrirtæki falli undir sameiginlegar kjarnareglur fyrir sambærilega starfsemi;
- Gera alla veitendur fjármálaþjónustu sem veitt er almenningi og fyrirtækjum leyfisskylda.

II. Ný skipan eftirlits

Stofnað verði fjármálastöðugleikaráð með stoð í lögum, þ.e. hinum fyrirhuguðu lögum um fjármálastöðugleika:

- Fjármálastöðugleikaráðið beri almenna ábyrgð á stefnu um fjármálastöðugleika sem taki til forvarna gegn áföllum, stjórnar í kreppuástandi og skilameðferðar. Ráðið hefði skýrt umboð til að takast á við þá þætti gildandi fyrirkomulags sem valda flækjum, óskýrleika og misvísandi hvötum. Því þarf að skipa þannig að það hafi pólitískt umboð og getu til að láta gera hlutlausar, faglegar og tæknilegar greiningar.

Fjármálastöðugleikaráðið komi í stað núverandi fjármálastöðugleikanefndar sem í sitja hátt settir embættismenn viðkomandi ráðuneyta, Seðlabanka og Fjármálaeftirlits.

Sambætta ætti í tveimur áföngum Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið í einni stofnun sem fari með yfirstjórn peninga- og fjármála á Íslandi.

- Fyrri áfanginn er stofnun sameiginlegs starfsvettvangs fyrir Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið. Þetta er brýnt og ætti að framkvæma strax. Hinn sameiginlegi vettvangur ætti að fela í sér sameiginlega upplýsingaöflun og gagnavinnslu, sameiginlega gagnagrunna, samþætt tölvukerfi og aðra þætti stjórnsýslu.
- Seinni áfanginn felur í sér að samþætta Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið í eina yfirstjórn peningamála og fjármálastöðugleika. Stefnumótun, ákvarðanir og framkvæmd á báðum aðalábyrgðarsviðum stefnumótunar yrðu aðskilin, en lytu sameiginlegri yfirstjórn. Hin nýja stofnun þarf strangari og skilvirkari stjórnarhætti og skýrari ábyrgðarskyldu gagnvart Alþingi. Ljúka ætti seinni áfanganum innan þriggja ára.

III. Annar kostur í nýskipan eftirlits

Þrátt fyrir nýlega breytingu á verksviði ráðuneyta leggur hópurinn til að stefnumörkun um fjármálastöðugleika, framkvæmd allra laga um fjármálageirann, Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið, sem og hina væntanlegu stofnun peningastjórnar og fjármálastöðugleika, verði færð undir eitt og sama ráðuneyti til að tryggja samþættar lausnir að því er varðar fjármálastöðugleika. Þá verði stjórnarhættir efldir í þessum mikilvæga málaflokki. Vegna núverandi eignarhalds ríkisins á hlutabréfum í bönkum verða armslengdarsjónarmið að gilda um beitingu atkvæða í höndum opinberra aðila. Veita skal opinberum stofnunum eða fyrirtækjum sem fara með slíkar heimildir skýrt umboð til að beita þeim af óhlutdrægni og í þágu kerfisstöðugleika, og skal frammistaða þeirra í þessu tilliti lúta ströngu og reglulegu eftirliti.

- Uppbygging fjármálastöðugleikaráðs mun ráðast af því hvort aðrar umbætur sem hópurinn leggur til verða framkvæmdar.
- Ef tillögurnar um að koma á sameinaðri peningamála- og fjármálastöðugleikastofnun og að fela einu ráðuneyti ábyrgð á fjármálastöðugleika verða framkvæmdar, ætti fjármálastöðugleikaráðið að vera skipað þremur aðilum: ráðherra sem ber ábyrgð á fjármálastöðugleikastefnunni (formanni), yfirmanni hinnar sameinuðu peningamála- og fjármálastöðugleikastofnunar og sjálfstæðum utanaðkomandi sérfræðingi. Ef upp kæmi fjármálakreppa tæki forsætisráðherra sjálfkrafa sæti í fjármálastöðugleikaráði og jafnframt við formennsku. Sameinuðu peningamála- og fjármálastöðugleikastofnuninni væri ætlað að leggja til nauðsynlega greiningarþjónustu og tæknilega aðstoð fyrir ráðið, bæði í venjulegu árferði og á tímum kreppu.

- Ef aðrar umbætur á stofnanakerfinu verða ekki gerðar verði fjármálastöðugleikaráðið skipað fjármála- og efnahagsráðherra (formanni), atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra (varaformanni), Sseðlabankastjóra og forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Allir fjórir sitji í ráðinu *í krafti embættis sinna*. Ekki yrði um varamenn að ræða. Tækni- og rekstrarnefnd (TRN) myndi leggja til greiningar og tæknilega aðstoð og framkvæma öll verk sem fjármálastöðugleikaráðið fæli henni. Tækni- og rekstrarnefndin væri skipuð tveimur fulltrúum frá Seðlabankanum og tveimur frá Fjármálaeftirlitinu. Varaseðlabankastjóri væri *í krafti embættis síns* formaður TRN og varaforstjóri Fjármálaeftirlitsins á sama hátt varaformaður. Í TRN yrðu tveir fulltrúar enn, annar skipaður af seðlabankastjóra og hinn af forstjóra Fjármálaeftirlitsins. Tveir háttsettir embættismenn, annar frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og hinn frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, ættu fast sæti sem áheyrnarfulltrúar á fundum TRN.
- Fjármálastöðugleikaráðið (og stuðningseining þess, TRN) ætti að leitast við að taka samhljóða ákvarðanir. Þegar það tekst ekki skulu ákvarðanir teknar með einföldum meirihluta atkvæða; atkvæði formanns ræður úrslitum ef atkvæði falla jafnt.
- Í kerfisstöðugleikalögum, sbr. undirkafla I og II hér að framan, ætti að veita fjármálastöðugleikaráði víðtækt umboð til að móta fjármálastöðugleikastefnu, og ábyrgð þess og valdheimildir þurfa að vera vel skilgreindar, þ.á m.:
- Að greina efnahagslegt ójafnvægi og kerfisskekkjur sem koma fram og eru líklegar til að valda fjármálaóstöðugleika; ákveða þarf hvað gera skuli til að fást við slíkan vanda og grípa til aðgerða ef ráðið getur tekist á við hann með ráðum sem það og fulltrúar í því ráða yfir; gera tillögur um tilteknar aðgerðir annarra samkvæmt reglunni „hlýða eða útskýra af hverju ekki“ [e: comply-or-explain] ef valdheimildir ráðsins og fulltrúa í því hrökkva ekki til.
- Stjórna aðgerðum í fjármálakreppu. Fjármálastöðugleikaráðið, undir formennsku forsætisráðherra, mun samræma aðgerðir til að takast á við fjármálakreppur. Seðlabankinn verður ábyrgur fyrir lausafjárstuðningi og ríkisstjórnin fyrir eiginfjárstuðningi, en leiðarljósið verður að notkun almannaafjár verði haldið í algjöru lágmarki og treyst verði á skilvirka skilameðferð í stað þess að nota almannaafé. Ákvörðun um skilameðferð illa staddra og fallandi fjármálafyrirtækja verður í höndum eftirlitshluta sameinuðu peningamála- og fjármálastöðugleikastofnunarinnar, en þar til hún verður stofnuð í höndum Fjármálaeftirlitsins.
- Gera tillögur um nauðsynleg tæki til að bregðast við ógnunum við stöðugleika fjármálakerfisins, og heimila beitingu eða fara fram á beitingu, að eigin ákvörðun, tækja sem þarfnast fyrirfram samþykkis. Í kerfisstöðugleikalögunum ætti að vera heimild handa viðeigandi ráðherra eða ráðherrum til að setja reglur og staðla á grundvelli tillagna fjármálastöðugleikaráðsins. Staðlar sem fjármálastöðugleikaráðið setur og tækin sem það heimilar skulu gilda um öll fjármálafyrirtæki.

- Fjármálastöðugleikaráðinu og aðildarstofnunum þess skal vera bæði rétt og skylt að tjá sig um tillögur um breytingar á lögum, reglum og reglugerðum á sínu valdsviði og leggja til breytingar á þeim ef þær telja á því þörf.

Við það verk að koma á fót sameiginlegum starfsvettvangi Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og sameinaðri peningamála- og fjármálastofnun er nauðsynlegt að skýra hlutverk fjármálastöðugleikaráðsins, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og úthluta verkefnum á sviðum *kerfisstöðugleika, fjármálaeftirlits og -reglusetningar, varúðareftirlits, skilvirkni og samfelldni markaðarins, fjármálainnviða, efnahagsglæpa, neytendaverndar og skilameðferðar*. Úthluta þarf Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu ábyrgðarsviðum með hliðsjón af því hvert hlutverk og starfssvið seðlabankahluta og varúðarhluta hinnar sameinuðu stofnunarinnar verður. Það krefst eftirtalinna aðgerða:

- Að fjármálastöðugleikamarkmið sé skilgreint með skýrum hætti í lögum, bæði fyrir Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið, og síðar fyrir sameinuðu stofnunina.
- Að Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu sé falin bæði sérstök og óskipt ábyrgð á því að greina kerfislega þætti sem valda, eða eru líklegir til að valda, fjármálaóstöðugleika.
- Að Seðlabankanum verði falin sérstök eftirlits- og umsjónarverkefni (lausafjárstaða, gengisáhætta, heilbrigði markaðarins með endurhverf skammtímalán o.s.frv.). Fjármálaeftirlitinu verði hins vegar falið eftirlit með allri stofnanaáhættu. Fjármálaeftirlitið ætti eitt að bera ábyrgð á skilameðferð, þ.m.t. ábyrgð á að tryggja að fjármálafyrirtæki séu skipulögð og rekin þannig að þau verði auðveldlega tekin til skilameðferðar án þess að það raski fjármálakerfinu; þannig verði dregið úr misvísandi hvötum.
- Að Fjármálaeftirlitið fari með starfsleyfisveitingarvald til allra fyrirtækja sem starfa á fjármálamarkaði, en hafi samráð við Seðlabankann um starfsleyfisveitingar til banka.

Framangreindar breytingar á skipulagi eftirlits munu styrkja vald stofnananna. Því er nauðsynlegt að koma á skýrri og samstilltri tilhögun stjórnarháttá, þ.m.t. ströngum verklagsreglum um skipanir í embætti, viðeigandi gagnkvæmt aðhald og skilvirkt eftirlit. Meðal fyrstu skyldna fjármálastöðugleikaráðsins verður að setja reglur um málsmeðferð og samþykktir sem munu tryggja rétta málsmeðferð og ábyrgðarskyldu. Stjórnir Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins skulu fela utanaðkomandi sérfræðingum að gera úttektir á ráðstöfun starfskrafta og fjármuna og verkferlum á vegum stofnananna. Sú sameinaða peningamála- og fjármálastöðugleikastofnun sem gerð er tillaga um (og fram að stofnun hennar, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið) mun, sem sjálfstæður eftirlitsaðili, bera ábyrgðarskyldu að lögum gagnvart Alþingi.

IV. Skipan fjármálakerfisins: Eignarhald og áhrif

Tekið skal á samþjöppun, fákeppni og samkeppnismálum í fjármálageiranum með því að:

- Koma öllum fjármálastofnunum á jafnræðisgrundvöll með heildarlöggjöf til að stuðla að fjármálalegum stöðugleika og taka á samþjöppun og efla samkeppni.
- Gera auðveldara og ódýrara fyrir viðskiptavinum fjármálafyrirtækja að flytja sig á milli þeirra til að stuðla að aukinni samkeppni, t.d. með því að gera flutning óbundinna innlána frá einni lánastofnun til annarrar gjaldfrjálsan og lausan við hvers kyns aðrar hindranir á framkvæmd flutnings; leyfa flutning lána milli banka án stimpilgjalds.
- Leggja stigvaxandi kröfur um eigið fé (m.a. um að tiltekna kröfur fái stöðu hlutfjár við skilameðferð [e: bail-in-able]) á herðar fjármálafyrirtækjum sem fara upp fyrir tiltekin hlutfallsleg stærðarmörk eða eru flokkuð sem kerfislega mikilvæg.
- Kanna hvort setja eigi sérstakar reglur um millibankaviðskipti í því skyni að draga úr kerfislegri skuldsetningu.
- Breyta *Íbúðalánasjóði* þannig að samkeppnisskilyrði á fasteignalánamarkaði verði jöfnuð og skilja í því skyni félagslegt hlutverk ÍLS frá lánastarfsemi hans; gera bein útlán ÍLS til einstakra viðskiptavina háð sömu reglum og eftirliti og er hjá bönkunum að því er varðar eiginfjárkröfur og -ráðstafanir, sem og skattlagningu; að færa ábyrgð á málefnum ÍLS annað hvort til fjármála- og efnahagsráðuneytisins eða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, eða helst til þess ráðuneytis sem falin verður ábyrgð á fjármálastöðugleika.
- Að láta beinar lánveitingar lífeyrissjóðanna til einkageirans, þ.m.t. til sjóðfélaga, lúta sömu reglum og lánastarfsemi bankanna.
- Að tryggja að fjármálafyrirtæki séu þannig uppbyggð og rekin að allir mikilvægir starfspættir, svo sem fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi, séu aðgreinanlegir við skilameðferð.

Beita áhrifum sem fylgja opinberu eignarhaldi eða ráðandi eignarhlutdeild í fjármálafyrirtækjum í armslengdarfjarlægð frá pólitískum ákvörðunum til þess að stuðla að fjármálastöðugleika og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra.

Samþykkja og jafnvel hvetja til erlends eignarhalds/innkomu erlendra aðila á fjármálamarkaðinn, að uppfylltum varúðarkröfum sem styrkja fjármálastöðugleika, svo sem um fullnægjandi einfaldleika í uppbyggingu, skýrt viðskiptalíkan, nægt eigið fé og lausafé, varkára og skilvirka áhættustýringu og öflugt eftirlit af hálfu stjórnvalda í heimaríki eignaraðila.

Taka á þeim hagsmunaárekstrum og misvísandi hvötum sem hljótast af lánnum til tengdra aðila, þóknanaþyrirkomulagi til handa stjórnnum og stjórnendum, þ.m.t. kaupaukakerfi og skuldsetning, með því að auka ábyrgð stjórnenda, stjórnarmanna og hluthafa bæði gagnvart öðrum hluthöfum og almannahag. Endurskoða ætti þær breytingar á lagaumhverfi og regluverki sem gengið hafa í

gildi frá árinu 2008 til að efla eftirlit með lánum til tengdra aðila og þóknunum þeirra sem taka ákvarðanir í fjármálafyrirtækjum, í því skyni að hvetja til varkárrar hegðunar, m.a.:

- Haga launum þeirra sem taka ákvarðanir í fjármálafyrirtækjum þannig að árangurstengd þóknun þeirra, ef um er að ræða, sé færð á bundna reikninga og fari eftir langtímaárangri.
- Sjá til þess að uppsöfnuð þóknun stjórnenda á slíkum reikningum sé afskrifuð fyrst þegar tap verður á rekstri og að umbreytingu slíkra krafna fylgi ekki atkvæðisréttur.
- Tryggja að stjórnendur fjármálafyrirtækja sem tekin hafa verið til skilameðferðar lúti ströngu hæfismatsferli varðandi frekari störf í fjármálageiranum.

Að afnema ábyrgðaryfirlýsingu ríkisins á innlánnum í íslenskum bönkum sem hefur verið í gildi frá því í október 2008 og taka upp í hennar stað innlánatryggingakerfi í samræmi við væntanlega tilskipun ESB/EES og staðfesta forgang innlána sem tryggð eru með innlánatryggingakerfi við skilameðferð.

Tryggja að skuldbindingaskrá Fjármálaeftirlitsins sé sett upp þannig að hún veiti allar upplýsingar um áhættuskuldbindingar mótaðila fjármálafyrirtækja, jafnvel þótt fyrirkomulag þeirra sé lagalega flókið og breytilegt eða skuldir lágar.

*Leiðrétt*a skekkjur í kerfinu sem leiða til óhóflegrar skuldsetningar og áhættutöku, svo sem mismunandi skattlagningu vaxta og arðs. Kanna vandlega hvort setja eigi þak á heildarskuldbindingu í samræmi við tillögur í CRD IV og á lánshlutföll (Loan-To-Value, LTV). Endurskoða bókhaldsmeðferð óinnleysts söluhagnaðar og taps á rekstrarreikningi í þágu fjármálastöðugleika. Ytri endurskoðendur fjármálafyrirtækja ættu að gera skýra grein fyrir áhrifum af slíkum færslum á niðurstöðu reikningsskila til að stuðla að varfærinni hegðun.

- Færa áherslu frá arðsemi eigin fjár (AEF) (sem hvetur til skuldsetningar) til arðsemi heildareigna (AHE) (sem sýnir ávöxtun heildareigna). Hvetja til notkunar AHE í framsetningu reikningsskila fjármálafyrirtækja, einkum fyrirtækja þar sem ríkið fer með ráðandi hlut. Íhuga að auka þær kröfur sem gerðar eru til ytri endurskoðenda um að upplýsa ekki aðeins um AEF, heldur einnig AHE í skýrslum sínum.
- Leitast við að koma í veg fyrir eða a.m.k. draga úr heilkenninu of-stór-til-að-mega-falla (TBTF) með því að taka á fjárhagslegri áhættu og hættu á að eftirlitið samsami sig hagsmunum þeirra sem lúta eftirliti – sem tengist stærð fyrirtækja – og með því að skilja á milli mikilvægustu fjárhagslegra starfspátta við skilameðferð og með því að hafa skilameðferð skipulega, hraða og skilvirka.

V. Fyrirkomulag skilameðferðar

Koma á varanlegu kerfi skilameðferðar sem Fjármálaeftirlitið stýrir og hefur eftirfarandi megineiginleika:

- Varðveitir mikilvægustu starfsþætti viðkomandi fjármálafyrirtækis.
- Leiðir til breytinga á þeim viðskiptalíkönnum, stefnum og þeirri viðskiptahegðun sem urðu þess valdandi að fjármálafyrirtæki lentu í kröggum.
- Gildir um öll fjármálafyrirtæki.
- Er í nánú samhengi við eftirlitsfyrirkomulagið til að tryggja að fyrirtæki séu þannig upp byggð og rekin að þau megi taka til skilameðferðar eða slíta þeim greiðlega, hratt og án þess að framkalla kreppu. Mikilvægustu starfsþættir þurfa að vera aðgreinanlegir við skilameðferð svo að tryggt sé að nauðsynleg fjármálaþjónusta sé áfram í boði; til að ná þessu fram ætti að haga starfsleyfisveitingu til fjármálafyrirtækja þannig að afturkalla megi heimild til að reka tiltekna starfsþætti eða flytja til annarra fyrirtækja, jafnvel þó stöðva þurfi aðra hluta starfseminnar.
- Veitir Fjármálaeftirlitinu það vald og þau úrræði sem íslenskt skilameðferðarstjórnvald þarf að hafa. Margar þessara heimilda er að finna í neyðarlögunum frá október 2008 og enn eru í gildi. Endurskoða ætti þessi lög í ljósi alþjóðlegrar þróunar eins og þeirrar sem nefnd var hér að framan, og gera ætti skilameðferðarvald Fjármálaeftirlitsins varanlegt, en ekki tímabundið, í því skyni að gera viðskiptahegðun fyrirtækja, stjórnna þeirra og stjórnenda skynsamlegri.
- Veitir tryggðum innlánnum og kröfum innlánstryggingakerfisins forgang við skilameðferð.
- Tryggir að fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi og aðrir mikilvægir starfsþættir banka séu aðgreinanlegir þegar fjármálafyrirtæki eru tekin til skilameðferðar eða slíta. Kanna þarf gaumgæfilega hvort færa eigi viðskipti banka fyrir eigin reikning og aðra mikilvæga verðbréfaviðskiptastarfsemi yfir til sérstaks lögaðila innan sömu samstæðu ef starfsemin sem aðgreina þarf nemur verulegum hluta rekstrar banka í heild (eins og lagt er til í nýlegri skýrslu Liikanen-hópsins til framkvæmdastjórnar ESB).

VI. Stjórnskipulag og ábyrgðarskylda

Góðir stjórnarhættir, gagnsæi og ábyrgðarskylda skipta sköpum fyrir traust á reglusetningar- og eftirlitskerfinu. Til að tryggja þetta er nauðsynlegt að:

- Ákvarða umfang og eðli valdheimilda í lögum og þau svið þar sem viðkomandi stjórnvöld hafa svigrúm til ákvarðana og umfang þess svigrúms; aukið svigrúm krefst aukinnar ábyrgðarskyldu.
- Útskýra hver sé ábyrgur fyrir ákvörðunum og hvernig þær eru teknar (af einum aðila, í sameiningu; samhljóða; með atkvæðagreiðslu; hvort

atkvæði/sjónarmið eru birt). Flutningur allra málefna fjármálageirans undir eitt ráðuneyti og myndun sameinaðrar peningamála- og fjármálastöðugleikastofnunar felur í sér að herða þarf ábyrgðarskyldu hins sjálfstæða eftirlitsaðila vegna þeirrar samþjöppunar valds sem í honum felst.

- Tryggja opið og gagnsætt skipunarferli á helstu embættismönnum sem bera ábyrgð á fjármálastöðugleika sem byggist á verðleikum þeirra. Að auka reglulega skýrslugjöf til Alþingis um fjármálastöðugleika og málefni varúðareftirlits með hliðsjón af þeim hefðum sem mótast hafa við stjórn peninga- og ríkisfjármála. Slík skýrslugjöf verður að sjálfsögðu háð ströngum trúnaðarkröfum.
- Fjármálastöðugleikaráðið og aðildarstofnanir þurfa að móta viðeigandi verkferla og samskiptaleiðir fyrir birtingu stefnumarkandi ákvarðana sinna varðandi kerfisstöðugleika, ástæður þeirra ákvarðana og hvernig þær voru teknar.