

Skilabréf

Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði

Halldór Ásgrímsson forsætisráðherra
Geir H. Haarde utanríkisráðherra
Árni M. Matthiesen fjármálaráðherra
Valgerður Sverrisdóttir viðskiptaráðherra
Stefán Svavarsson formaður stjórnar Fjármálaeftirlitsins
Bankastjórn Seðlabanka Íslands

Á fundi með forsætisráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og viðskiptaráðherra í forsætisráðuneytinu fimmtudaginn 15. janúar 2004 kynntu bankastjórn Seðlabanka Íslands og forstjóri Fjármálaeftirlitsins viðlagaáætlanir sem gerðar höfðu verið í hvorri stofnun fyrir sig og sameiginlega. Áætlanirnar voru afrakstur vinnu sem hófst fljótt eftir að Fjármálaeftirlitið tók til starfa í ársbyrjun 1999. Þessi vinna þótti í senn eðlileg og nauðsynleg og í samæmi við það sem tíðkast meðal nágrannalandanna. Áföll gera sjaldnast boð á undan sér og því þótti nauðsynlegt að hafa jafnan góðar reiður á hugsanlegum viðbrögðum ef erfiðleikar skapast sem ógnað geta fjármálakerfinu.

Áætlanirnar voru kynntar ráðherrum vegna þess að talið var nauðsynlegt að ráðuneyti sem hafa með einum eða öðrum hætti með mál efni fjármagnsmarkaðar að gera væru vel upplýst um þá vinnu sem þegar hafði farið fram. Bankastjórn Seðlabankans og forstjóri Fjármálaeftirlitsins töldu einnig nauðsynlegt að þessi ráðuneyti tækju beinan þátt í umræðum um frekari viðbúnað íslenskra stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu enda gæti úrlausn þeirra hæglega komið til kasta ráðuneytanna.

Niðurstaða fundarins 15. janúar 2004 var sú að efnt skyldi til samráðs fulltrúa forsætis-, fjármála- og viðskiptaráðuneyta með fulltrúum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um viðbúnað stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi. Ákveðið var að ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins stýrði þessu samráði. Í upphafi voru í samráðshópnum Ólafur Davíðsson ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytisins, Baldur Guðlaugsson ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytisins, Kristján Skarphéðinsson ráðuneytisstjóri viðskiptaráðuneytisins, Páll Gunnar Pálsson forstjóri Fjármálaeftirlitsins og Ingimundur Friðriksson aðstoðarbankastjóri og Tryggvi Pálsson framkvæmdastjóri frá Seðlabanka Íslands. Ólafur Davíðsson lét af störfum sem ráðuneytisstjóri síðla árs 2004. Eftirmaður hans Bolli Þór Bollason stýrði samráðs-

hópnum eftir það. Páll Gunnar Pálsson forstjóri Fjármálaeftirlitsins lét af störfum á miðju ári 2005. Eftirmaður hans Jónas Fr. Jónsson tók sæti í hópnum frá þeim tíma en Páll Gunnar vann með hópnum um hríð eftir að hann lét af störfum.

Á sl. tveimur árum hefur hópurinn haldið nokkra fundi. Hjálögð er greinargerð sem hann hefur tekið saman um viðbúnað stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði. Greinargerðin er merkt sem trúnaðarmál. Í henni er m.a. lagt til að komið verði á formlegum samráðshópi fulltrúa forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um aðstæður í fjármálakerfinu. Drög að samkomulagi um myndun slíks hóps fylgja hér með.

17. febrúar 2006

Bolli Þór Bollason, formaður
Baldur Guðlaugsson
Kristján Skarphéðinsson
Jónas Fr. Jónsson
Ingimundur Friðriksson
Tryggvi Pálsson

Greinargerð

Viðbúnaður stjórnvalda vegna hugsanlegra erfiðleika á fjármálamarkaði

Efnisyfirlit:

1.	Inngangur.....	1
2.	Aðstæður sem kunna að krefjast samráðs um aðgerðir af hálfu stjórnvalda.....	3
3.	Er núgildandi löggjöf fullnægjandi til þess að tryggja nauðsynleg viðbrögð við erfiðleikum á fjármálamarkaði.....	4
4.	Alþjóðaskuldbindingar sem áhrif geta haft á viðbrögð stjórnvalda við fjármálakreppu.....	12
5.	Áhersluatriði stjórnvalda í aðdraganda erfiðleika á fjármálamarkaði.....	12
6.	Tillögur starfshópsins.....	13
	Fylgiskjal 1. Takmarkanir á ríkisstyrkjum skv. EES samningnum.....	16

1. Inngangur

Á alþjóðavettvangi hefur á undanförunum árum verið unnið að því að efla viðbúnað opinberra stjórnvalda við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfi. Þetta á t.d. við um Evrópusambandið en á vettvangi þess hefur verið unnið kerfisbundið að upplýsingaskiptum og skipulagi viðbúnaðar við áföllum. Merkum áfanga í þeirri vinni lauk 14. maí 2005 þegar fjármálaráðherrar Evrópusambandslandanna undirrituðu samkomulag um samvinnu fjármálaeftirlita, seðlabanka og fjármálaráðuneyta ESB í fjármálaáföllum. Tveimur árum áður höfðu fjármálaeftirlit og seðlabankar ESB gert með sér takmarkaðra samkomulag um samvinnu. Samkvæmt samkomulagi fjármálaráðherra ber að túlka skyldur fjármálaeftirlits út frá viðeigandi tilskipunum ESB, þ.m.t. um samstæðueftirlit. Skyldur seðlabanka taki mið af

hlutverki hans sem peningamálayfirvalds og yfirumsjón hans með greiðslukerfum auk þess sem honum ber að stuðla að stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Skyldur fjármálaráðuneytis markist af því að það ber opinbera ábyrgð á úrlausn kerfislega mikilvægra áfalla. Evrópusambandslöndin hafa haldið sameiginlegar viðlagaæfingar til að þjálfa viðbrögð sín. EES löndunum er boðið að sækja um aðild að þessum samningum.

Þessi mál hafa einnig verið til umfjöllunar á Norðurlöndunum. Norræn fjármálaeftirlit hafa aukið samstarf sitt, ekki síst þegar í hlut eiga fjármálasamstæður sem starfa á flestum eða öllum Norðurlandanna, og í júní 2003 gerðu norrænu seðlabankarnir samning um skipulag viðbragða við lausafjárerfiðleikum sem varða fleiri en einn bankanna. Fulltrúar norrænu seðlabankanna eiga auk þess reglulega fundi um lausafjármál. Á Norðurlöndunum hafa verið haldnar viðlagaæfingar, bæði sameiginlegar fyrir öll löndin og innan hvers lands. Sérstakir samstarfssamningar eru á milli seðlabanka og fjármálaeftirlita í viðkomandi löndum en auk þess var á síðasta ári gengið frá þríhliða samningum þessara stofnana og ráðuneyta í Danmörku¹ og Svíþjóð².

Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands hafa á undanförunum árum hugað að viðbúnaði vegna hugsanlega erfiðleika á fjármálamarkaði. Á árinu 2000 og 2001 starfaði vinnuhópur sem skipaður var sérfræðingum beggja stofnana sem safnaði upplýsingum um skilgreiningu á kerfisáhættu eða kerfisáföllum og upplýsingum um viðbúnaðarstarf í nágrannalöndum. Í framhaldinu setti hvor stofnun um sig upp viðbúnaðaráætlanir í samræmi við hlutverk sitt og heimildir. Jafnframt voru á árinu 2003 gerðar breytingar á samstarfssamningi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem miðuðu að því að styrkja viðbúnaðarsamstarf stofnananna. Sameiginleg viðlagaæfing var haldin í janúar 2004 og á ný í janúar 2006. Liður í samstarfinu var að kynna framangreindar aðgerðir fyrir hlutaðeigandi ráðuneytum og óska samstarfs við þau um frekari aðgerðir.

Til þess að geta brugðist skjótt við óvæntum aðstæðum í íslensku fjármálakerfi og til þess að íslenskur fjármálamarkaður og íslenskt efnahagslíf standist samanburð við það sem best gerist meðal þjóða er nauðsynlegt að stjórnvöld hugi fyrirfram að viðbúnaði ef alvarlegir

¹ Samarbejdsaftale om finansiel overvågning mellem Danmarks Nationalbank, Finansministeriet og Økonomi- og Ervervsministeriet, 8. april 2005, [http://www.nationalbanken.dk/C1256B730054214F/sysOakFil/MoU_april2005/\\$File/MOU_april2005.pdf](http://www.nationalbanken.dk/C1256B730054214F/sysOakFil/MoU_april2005/$File/MOU_april2005.pdf)

² Överenskommelse mellan Regeringskansliet (Finansdepartementet), Sveriges riksbank och Finansinspektionen om samarbete rörande finansiell stabilitet og krishantering, juni 2005, http://www.riksbanken.se/upload/Dokument_riksbank/Kat_AFS/overenskommelse.pdf

erfiðleikar kæmu upp á fjármálamarkaði, hvort heldur væri af völdum bresta í innlendu fjármálakerfi eða breyttra ytri aðstæðna. Í byrjun árs 2004 settu forsætisráðuneytið, fjármálaráðuneytið, viðskiptaráðuneytið, Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið á laggirnar starfshóp sem ætlað var að huga að frekari útfærslu á viðbúnaði stjórnvalda í þessu skyni.

Í upphafi stýrði Ólafur Davíðsson ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis starfi hópsins. Við af honum tók Bolli Þór Bollason þegar hann varð ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis. Aðrir í hópnnum eru Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri fjármálaráðuneytis, Kristján Skarphéðinsson, ráðuneytisstjóri iðnaðar- og viðskiptaráðuneyta, Ingimundur Friðriksson aðstoðarbankastjóri og Tryggvi Pálsson framkvæmdastjóri í Seðlabanka Íslands. Páll Gunnar Pálsson, forstjóri Fjármálaeftirlitsins sat í hópnnum til júní 2005 og tók þátt í frágangi tillagna hans eftir að hann lét af störfum í Fjármálaeftirlitinu. Við af honum tók nýr forstjóri Fjármálaeftirlitsins Jónas Fr. Jónsson.

Starfshópurinn ákvað í upphafi að fjalla um eftirfarandi atriði:

- Aðstæður í rekstrarumhverfi á fjármálamarkaði og í fjármálafyrirtækjum sem kunna að krefjast samráðs um aðgerðir af hálfu ráðuneyta, ríkisstjórnar og Alþingis, auk Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.
- Hvort núgildandi löggjöf sé fullnægjandi til þess að tryggja nauðsynleg viðbrögð við erfiðleikum á fjármálamarkaði og eftir atvikum að leggja til úrbætur á löggjöf.
- Hvort breyta þurfi lögum óháð aðstæðum á fjármálamarkaði, eða hvort undirbúa eigi slíkar breytingar þannig að þeim megi hrinda hratt í framkvæmd verði slíkra breytinga þörf.
- Hvort koma eigi á reglubundnu samstarfi eða samráði stjórnvalda á þessu sviði.

Í greinargerð þessari er fjallað um framangreind atriði.

2. Aðstæður sem kunna að krefjast samráðs um aðgerðir af hálfu stjórnvalda

Til sérstakra aðgerða ríkisstjórnar eða Alþingis kæmi almennt ekki fyrir en í aðdraganda fjármálakreppu. Hugtakið fjármálakreppa er mjög teygjanlegt en í víðtækasta skilningi er fjármálakreppa afleiðing af hvers kyns áföllum sem geta haft veruleg neikvæð áhrif á fjármálakerfið í heild sinni.³

³ Tilraunir hafa verið gerðar til þess að greina á milli fjármálakreppu/bankakreppu annars vegar og almennra veikleika í fjármálakerfi hins vegar. Ein skilgreiningin miðast við reynslu fjölmargra landa sem hafa mátt þola fjármálakreppur og felur í sér að um fjármálakreppu sé að ræða ef a.m.k. ein eftirfarandi staðreynda á við:

- Hlutfall varúðarfærðra eigna af heildareignum banka er umfram 10%.

Ganga verður út frá því að ekki komi til aðgerða af hálfu annarra stjórnvalda en Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands fyrr en ljóst þykir að úrræði þessara aðila muni ekki fela í sér fullnægjandi viðbrögð við aðstæðum sem geta skapast á fjármálamarkaði. Mat á því liggur eðli máls samkvæmt að verulegu leyti hjá Fjármálaeftirlitinu og Seðlabankanum, enda má gera ráð fyrir því að þekking stjórnvalda á málefnum fjármálafyrirtækja og fjármálamarkaðar liggi öðru fremur þar. Samráð Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans hæfist undantekningalaust áður en til samráðs við önnur stjórnvöld kemur.

Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn myndu óska samráðs við viðkomandi ráðuneyti. Það væri síðan ráðuneytanna að taka afstöðu til umfjöllunar í ríkisstjórn og ríkisstjórnar að taka afstöðu til aðkomu Alþingis.

Líklegt er að samráð Fjármálaeftirlits, Seðlabanka, ráðuneyta, ríkisstjórnar og eftir atvikum Alþingis sé nauðsynlegt þegar eftirfarandi aðstæður eru fyrir hendi:

- Brestur í erlendri fjármögnun lánastofnana, svo sem í tengslum við lækkun lánshæfismats lánastofnana eða íslenska ríkisins eða skyndilegs þrengra aðgengis að erlendum lánamörkuðum.
- Alvarlegir lausafjárörðugleikar stærri lánastofnana eða hóps lánastofnana.
- Alvarlegir eiginfjárörðugleikar stærri lánastofnana eða hóps lánastofnana.
- Alvarlegir erfiðleikar tengdir greiðslumiðlun og/eða rekstri greiðslumiðlunarkerfa

Aðrar aðstæður gætu kallað á samráð stjórnvalda, svo sem umfangsmiklar opinberar rannsóknir í tengslum við starfsemi fjármálafyrirtækja eða aðrir atburðir sem líklegir eru til að skaða verulega traust almennings á tilteknum mikilvægum fjármálafyrirtækjum. Samráð vegna slíkrar framvindu myndi að jafnaði grundvallast á því að verulegar líkur væru taldar á að hún væri undanfari þeirra aðstæðna sem taldar eru upp hér að framan.

-
- Björgunaraðgerðir kosta meira en 2% af landsframleiðslu.
 - Vandamál fjármálakerfisins leiða til þess að stór hluti bankanna kemst í eigu og umsjá ríkis stjórnvalda (þjóðnýttur).
 - Umfangsmikil áhlaup á banka eða gripið er til neyðaraðgerða svo sem innlánsfrýstingar eða ábyrgðaryfirlýsinga til að bregðast við vandanum.

Þessi skilgreining er almennt ekki leiðbeinandi fyrir ríkisstjórn eða löggjafarvald um það hvenær íhlutunar er þörf í aðdraganda eða upphafi fjármálakreppu, en gefur eftir á til kynna hversu kreppan var alvarleg. Nánar er fjallað um skilgreiningar á fjármálakreppum og fjármálastöðugleika í riti Seðlabankans *Fjármálastöðugleiki 2005*, bls. 53-55.

Við núverandi skipan á fjármálamarkaði er líklegt að alvarleg áföll í rekstri eins eða fleiri þriggja stærstu viðskiptabankanna gætu leitt til samráðs stjórnvalda, enda gætu áföll í rekstri eins bankanna haft alvarleg áhrif á fjármálakerfið í heild. Íslensku bankarnir starfa nú í vel á annan tug landa, heildareignir samstæðna þeirra eru tæplega sexföld landsframleiðslan, rúmur helmingur tekna bankanna er erlendis frá og markaðsvirði þeirra er meira en helmingur virðis allra skráðra fyrirtækja í Kauphöll Íslands.

Áföll í rekstri sparisjóðs myndu að jafnaði ekki hafa í för með sér kerfisáhættu, en hliðstæð áföll hjá hópi sparisjóða kynnu að kalla á samráð. Áföll í rekstri váttryggingafélaga eða lífeyrissjóða myndu almennt ekki leiða til fjármálakreppu. Alvarleg áföll á þeim vettvangi væru engu að síður líkleg til að koma til umfjöllunar á vettvangi ráðuneyta og eftir atvikum ríkisstjórnar og Alþingis.

3. Er núgildandi löggjöf fullnægjandi til þess að tryggja nauðsynleg viðbrögð við erfiðleikum á fjármálamarkaði?

3.1 Almenn

Í þessum kafla eru reifuð helstu ákvæði núgildandi laga. Ennfremur er fjallað um helstu úrbætur sem til greina koma. Fjallað er um heimildir Seðlabanka Íslands til að veita lán til þrautavara, heimildir Fjármálaeftirlitsins til aðgerða og ákvæði um upphafsáðgerðir vegna ónógs eiginfjár, heimildir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og ákvæði laga um gjaldþrotaskipti.

3.2 Ákvæði laga um Seðlabanka Íslands

3.2.1 Lánveitingar til þrautavara

Í lögum nr. 36/2001 er kveðið sérstaklega á um heimildir Seðlabanka Íslands til þess að veita lán til þrautavara. Skilgreint er við hvaða aðstæður bankanum er heimilt að grípa til slíkra lánveitinga, og skýrt tekið fram að til þeirra kemur ekki nema um lausafjárerfiðleika sé að ræða. Við undirbúning laganna var hugað sérstaklega að þessum þætti í starfsemi Seðlabanka Íslands og tekin til þess afstaða með hvaða hætti skyldi kveða á um þessar lánveitingar, m.a. með tilliti til hugsanlegs freistnivanda sem stafað getur af því að greina frá því fyrirfram hvernig og hvenær stjórnvöld kynnu veita fjármálafyrirtækjum aðstoð.

Kveðið er á um lánveitingar Seðlabanka Íslands í 7. gr. laganna, en hún er svohljóðandi:

„Seðlabanki Íslands getur veitt lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, sbr. 6. gr., lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Lánsviðskipti þessi geta verið í innlendri eða

erlendri mynt. Bankinn setur nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt þessari málsgrein.

Þegar sérstaklega stendur á og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins getur hann veitt lánastofnunum í lausafjávanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.“

Efni 7. gr. var nánar úrskýrt í greinargerð með frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands. Þar kemur þetta fram:

„Fyrri málsgrein þessarar greinar er efnislega samhljóða 7. gr. núgildandi laga um Seðlabankann. Hún felur í sér að bankinn getur veitt þeim stofnunum sem eiga innlánsviðskipti við hann skv. 6. gr. lán með kaupum á verðbréfum eða gegn annarri tryggingu sem bankinn metur gilda. Meginlausafjárviðskipti Seðlaankans við lánastofnanir sem eiga kost á innlánsviðskiptum við bankann fara nú fram með reglulegum uppboðum á svokölluðum endurhverfum verðbréfasamningum. Lánastofnanir sem eiga innlánsviðskipti við bankann eiga einnig möguleika á svokölluðum daglánum. Í öllum þessum viðskiptum krefst Seðlabankinn trygginga af hálfu stofnananna sem felast í markaðsverðbréfaeign þeirra.

Í 2. mgr. 7. gr. felst nýmæli. Hér er fjallað um það hlutverk seðlabanka sem kallað hefur verið lánveitandi til þrautavara (eða örþrifalánveitandi, á ensku „lender of last resort“). Í gildandi Seðlabankalögum er ekkert ákvæði sem beinlínis kveður á um að Seðlabankanum sé heimilt við sérstakar aðstæður að veita lánastofnunum fyrirgreiðslu umfram þá sem fellur undir regluleg viðskipti. Í málsgreininni segir að þegar sérstaklega standi á og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins geti hann veitt lánastofnunum í lausafjávanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur. Þetta þýðir að þegar bankinn metur það svo að fyrirgreiðsla hans sé nauðsynleg til þess að ekki skapist ótti um öryggi fjármálakerfisins eða möguleiki á keðjuverkun vegna erfiðleika einnar stofnunar geti hann gripið inn í til þess að fleyta viðkomandi stofnun tímabundið yfir þá erfiðleika sem hún kann að hafa ratað í. Sérstaklega er tekið fram að þetta gildi um lausafjávanda einstakra stofnana. Það þýðir að Seðlabankinn kemur ekki til aðstoðar með sérstakri fyrir greiðslu til þess að efla eiginfjárstöðu stofnana sem lenda í vanda. Hann veitir með öðrum orðum ekki gjaldþrota lánastofnunum eða stofnunum með eiginfjárstöðu undir löglegum mörkum fyrirgreiðslu til þess að forða þeim frá gjaldþroti eða gera þeim kleift að uppfylla skilyrði

laga um lágmarks eigið fé. Í slíkum tilvikum verður að koma til nýtt hlutafé.

Seðlabankinn má aðeins veita sérstaka fyrirgreiðslu ef sannanlegt þykir að viðkomandi stofnun eigi við lausafjávanda en ekki eiginfjávanda að stríða. Fyrirgreiðsla Seðlabankans getur annars vegar falist í því að hann veiti ábyrgð á skuldbindingum þeirra lánastofnana sem í hlut eiga eða veiti þeim lán með sérstökum kjörum og þá hugsanlega gegn öðrum tryggingum en venja er að krefjast í viðskiptum skv. 1. mgr., þ.e. í reglulegum viðskiptum bankans við lánastofnanir. Það verður Seðlabankans að meta tryggingarnar sem hér um ræðir og geta þær m.a. verið önnur skuldabréf í eigu viðkomandi stofnunar en þau sem uppfylla þau skil yrði sem Seðlabankinn hefur sett til reglubundinna viðskipta skv. 1. mgr. eða fasteignir eða aðrar eignir viðkomandi lánastofnunar. Þá getur einnig komið til álita að bankinn krefjist breytinga á starfsemi viðkomandi stofnunar, t.d. breytinga á yfirstjórn, sem skilyrði fyrir fyrirgreiðslu. Erfitt getur reynst að greina á milli lausafjávanda og víðtækari vanda stofnunar. Þegar upp koma vandamál af því tagi sem ákvæði þessarar málsgreinar beinast að leiðir af sjálfu sér að Seðlabankinn mun eiga náið samstarf og samráð við Fjármálaeftirlitið við lausn þess vanda sem upp kann að hafa komið. Þá verður einnig að gera ráð fyrir því að Seðlabankinn geri ráðherra sérstaklega grein fyrir slíkum tilvikum.

Þess má geta að ákvæði hliðstæð því sem hér um ræðir eru í lögum fjölmargra seðlabanka og þykja nauðsynleg sem varnagli fyrir fjármálakerfið. Rök sem beint hefur verið gegn því að ákvæði þessa efnis skuli vera í seðlabankalögum eru einkum þau að með því sé skapaður svokallaður freistnivandi (e. „moral hazard“) sem gerir lánastofnanir áhættusæknari en þær mundu ella verða í trausti þess að seðlabanki komi þeim til bjargar ef á bjátar. Vitað er af samskiptum við alþjóðleg fyrirtæki sem meta lánshæfi að þau leggja mikið upp úr skýrum ákvæðum um möguleika seðlabanka til þess að gegna hlutverki lánveitanda til þrautavara. Meðal annars af þeim sökum er talið eðlilegt að leggja til að það verði fest í lög um Seðlabanka Íslands.”

3.2.2 Uppgjörs- og greiðslukerfi

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/2001 skal Seðlabanki Íslands stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Hér á landi eru nú starfrækt tvenns konar greiðslukerfi sem jafnframt eru uppgjörskerfi þ.e. stórgreiðslukerfi Seðlabanka Íslands og jöfnunarkerfi Fjölgreiðslumiðlunar. Auk þess er sérstakt verðbréfauppgjörskerfi vegna verðbréfavíðskipta, en uppgjör þess fer fram í gegnum stórgreiðslukerfið. Reiknistofa bankanna sinnir

hugbúnaðarþjónustu fyrir öll kerfin, en Seðlabankinn hefur milligöngu um uppgjör í þeim.

Miklar umbætur hafa verið gerðar á innlendum greiðslukerfum á undanförunum árum. Fyrir fáeinum árum uppfylltu þau nánast engar aðþjóðlega viðurkenndar reglur (kjarnareglurnar 10) en uppfylla þær nánast að fullu nú.⁴ Unnið er að frekari þróun og aðgreiningu innlendra greiðslukerfa til að draga úr áhættu tengdum rekstri þeirra. Seðlabankinn hefur sett reglur um greiðslukerfi (nr. 788/2003 – stórgreiðslukerfið og nr. 789/2003 – jöfnunarkerfi). Þessar reglur voru settar á grundvelli laga nr. 36/2001. Með þeim eru útfærð ákvæði í lögum um öryggi greiðslufyrirmæla í greiðslukerfum nr. 90/1999, en þau lög eru byggð á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 98/26/EB frá 19. maí 1998 um endanlegt uppgjör í greiðslukerfum og uppgjörskerfum fyrir verðbréf. Meginmarkmið regnanna er að stuðla að fjármálalegum stöðugleika og auka réttaröryggi og gagnsæi í starfsemi slíkra kerfa. Í ágúst 2005 gekk Seðlabankinn frá sérstökum samningi við Reiknistofu bankanna um þróun og rekstur stórgreiðslukerfisins. Verið er að semja sérstaka viðlagaáætlun fyrir kerfið. Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið hafa jafnframt gert með sér sérstakan samstarfssamning vegna greiðslu- og uppgjörskerfa, til viðbótar við hinn almenna samstarfssamning.

3.3 Heimildir Fjármálaeftirlitsins til aðgerða

3.3.1 Almennar eftirlitsheimildir

Í lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, er kveðið á um almennar eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Þau ákvæði tryggja Fjármálaeftirlitinu víðtækan aðgang að gögnum, upplýsingum og starfsstöðvum eftirlitsskyldra aðila (9. gr. um athugun og aðgang og 11. gr. um dagsektir). Í því efni getur Fjármálaeftirlitið skipað sérfræðing til sérstakra athugana inni í fyrirtæki (3. mgr. 9. gr.). Almennar heimildir Fjármálaeftirlitsins lúta að því að gera athugasemdir og krefjast úrbóta á því sem aflaga hefur farið (1. og 2. mgr. 10. gr.) og fylgja þeim úrbótum eftir (3. mgr. 10. gr. um sérstaka stjórnarfundir og 11. gr. um dagsektir). Þá ber Fjármálaeftirlitinu eðli málsins samkvæmt að greina Ríkislögreglustjóra frá brotum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila (12. gr.). Ákvæði 9.-12. gr. laga nr. 87/1998 eru birt hér til glöggvunar.

■ 9. gr. Athugun og aðgangur.

□ Fjármálaeftirlitið skal athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir. Þeim er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan.

⁴ Um breytingarnar hefur verið fjallað í ársskýrslum Seðlabanka Íslands og í ýmsum tölublöðum ritsins *Peningamála*.

Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða til að hafa að öðru leyti sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila. Sérfræðingurinn skal skipaður til tiltekins tíma, ekki lengri en fjögurra vikna í senn. Á hann rétt á að hafa starfsstöð hjá hinum eftirlitsskylda aðila og skal honum veittur aðgangur að öllu bókhaldi, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum og upplýsingum sem eftirlitsskyldi aðilinn hefur í sinni vörslu og óskað er eftir. Sérfræðingurinn hefur rétt til að sitja fundi í stjórn eftirlitsskylds aðila sem áheyrnarfulltrúi með málfrelsi. Um þagnarskyldu hans fer skv. IV. kafla þessara laga. Eftirlitsskyldur aðili sem um ræðir skal bera kostnað af starfi sérfræðingsins, að hluta eða öllu leyti, eftir mati Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gera sérstakar athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála, enda séu ríkar ástæður til að ætla að eftirlitsskyldur aðili hafi brotið gegn lögum eða reglum sem um viðkomandi starfsemi gilda eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir Fjármálaeftirlitsins nái að öðrum kosti ekki tilætludum árangri. Skal ákvæðum laga um meðferð opinberra mála beitt við framkvæmd slíkra aðgerða.

■ 10. gr. Athugasemdir og úrbætur.

Komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgir ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

Fjármálaeftirlitið skal gera athugasemdir ef það telur hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila að öðru leyti óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti, enda þótt ákvæði 1. mgr. eigi ekki við, og er jafnframt heimilt að krefjast þess að úr sé bætt innan hæfilegs frests.

Þegar svo stendur á sem greinir í 1. eða 2. mgr. getur Fjármálaeftirlitið boðað til fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn hins eftirlitsskylda aðila til þess að fjalla um athugasemdir þess og kröfur og leiðir til úrbóta. Fulltrúa Fjármálaeftirlitsins er heimilt að stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt.

■ 11. gr. Févíti og dagsektir.

Fjármálaeftirlitið getur lagt dagsektir á eftirlitsskyldan aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar eða sinni ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests. Greiðast þær þangað til farið hefur verið að kröfum Fjármálaeftirlitsins. Dagsektirnar geta numið frá 10.000 kr. til 1 millj. kr. á dag og er heimilt að ákveða þær sem hlutfall af tilteknum stærðum í rekstri hins eftirlitsskylda aðila. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ákvarðanir um dagsektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið getur lagt févíti á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu. Til ákvarðana samkvæmt þessari grein teljast kröfur um úrbætur skv. 10. gr. Févíti getur numið frá 10.000 kr. til 2 millj. kr. Við ákvörðun um fjárhæð févítis skal tekið tillit til alvarleika brots og fjárhagslegs

styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ákvarðanir um févítu skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Ákvörðunum um févítu eða dagsektir má skjóta til kærunefndar samkvæmt lögum þessum innan sjö daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Sé ákvörðun skotið til kærunefndar er ekki heimilt að innheimta févítu eða dagsektir fyrr en úrskurður hefur verið felldur.

Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þó að eftirlitsskyldur aðili verði síðar við kröfum Fjármálaeftirlitsins nema stjórn Fjármálaeftirlitsins ákveði það sérstaklega.

Févítu og dagsektir samkvæmt þessari grein eru aðfararhæf. Sama gildir um úrskurði kærunefndar.

Innheimt févítu og innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.

Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu févítis og dagsekta í reglugerð.

■ **12. gr. Tilkynningarskylda.**

Ef brot eru alvarleg og hinn eftirlitsskyldi aðili hefur að mati Fjármálaeftirlitsins með refsiverðum hætti gerst brotlegur við lög ber Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá þeim.

Kröfur, athugasemdir og fyrirhugaðar aðgerðir Fjármálaeftirlitsins skv. 4. mgr. 9. gr., 11. gr. og 1. mgr. þessarar greinar skulu þegar í stað tilkynntar viðskiptaráðherra, þeim ráðherra sem annars fer með viðkomandi málaflokk og stjórn hins eftirlitsskylda aðila eða viðkomandi aðila ef stjórn er ekki til að dreifa.

Þessi ákvæði eru nátengd ákvæðum sérlaga. Þannig ber að skoða almennar eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins með hliðsjón af því að í sérlögum er kveðið með skýrum hætti á um margar megin skyldur í rekstri og starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Ennfremur ber að skoða eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins í því ljósi að það getur afturkallað starfsleyfi eftirlitsskylds aðila (t.d. 9. gr. laga nr. 161/2002) og gripið til ýmissa sértækra aðgerða, svo sem vegna ónógs eiginfjár (86. gr. laga nr. 161/2002). Vikið verður nánar að þessum ákvæðum hér á eftir.

Fjármálaeftirlitið skortir hins vegar eftirlitsheimildir sem nauðsynlegar eru í tengslum við aðgerðir í aðdraganda, upphafi eða úrlausn fjármálakreppu. Þannig hefur Fjármálaeftirlitið ekki skýrar heimildir til að grípa inn í stjórnun fjármálafyrirtækis. Ekki er sérstaklega kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti skipt um stjórnendur eða endurskoðendur fjármálafyrirtækis, eða boðað til hluthafafundar, beitt sér þar eða tekið yfir ákvörðunarvald hans.⁵ Þá getur Fjármálaeftirlitið ekki lagt

⁵ Rétt er þó að geta þess að í tengslum við ef eigandi virks eignarhlutar í fjármálafyrirtæki skaðar heilbrigðan og traustan rekstur þess getur Fjármálaeftirlitið gripið til þess ráðs að leggja fyrir stjórn fyrirtækisins að boða til hluthafafundar og setið fundinn og tekið þar til máls (49. gr. laga nr. 161/2002).

tímabundið bann við tiltekinni starfsemi, svo sem móttöku innlána. Ákvæði af þessu tagi þekkjast sums staðar í löggjöf um starfsemi systurstofnana Fjármálaeftirlitsins erlendis.

Þrátt fyrir að eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins séu ekki sniðnar að viðbrögðum við fjármálakreppu, eru núgildandi heimildir til þess fallnar að Fjármálaeftirlitið geti beitt sér með virkum hætti. Skiptir þar mestu máli að Fjármálaeftirlitið getur boðað til stjórnarfundar, stýrt fundi og haft þar málsfrelsi og tillögurétt. Allnokkur fordæmi eru fyrir því að Fjármálaeftirlitið hafi óskað eftir fundi með stjórn viðskiptabanka eða sparisjóða vegna alvarlegra mála og beitt sér fyrir breytingum á þeim vettvangi. Þegar Fjármálaeftirlitið hefur lýst þeirri afstöðu sinni að óhjákvæmilegt sé að gera breytingar á framkvæmdastjórn eða stjórn fyrirtækis hafa þær undantekningalaust gengið eftir.

3.3.2 Afturköllun starfsleyfis fjármálafyrirtækja

Kveðið er á um afturköllun starfsleyfis fjármálafyrirtækja í 9. og 10. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Ákvæðin eru svohljóðandi:

■ 9. gr. *Ástæður afturköllunar.*

Fjármálaeftirlitið getur afturkallað starfsleyfi fjármálafyrirtækis í heild eða að hluta:

1. hafi fyrirtækið fengið starfsleyfið á grundvelli rangra upplýsinga eða á annan óeðlilegan hátt,
2. fullnægi fyrirtækið ekki ákvæðum laga þessara um stofnfé, hlutafé, eigið fé eða fjölda stofnfjáreigenda,
3. nýti fyrirtækið ekki starfsleyfið innan tólf mánaða frá því að það var veitt, afsali sér ótvírætt leyfinu eða hætti starfsemi í meira en sex mánuði samfellt,
4. fullnægi hluthafar, stjórnarmenn og stjórnendur fyrirtækis ekki þeim hæfisskilyrðum sem fram koma í 42. og 52. gr.,
5. sé um að ræða nán tengsl fjármálafyrirtækis við einstaklinga eða lögaðila með þeim hætti sem um getur í 18. gr.,
6. hafi verið kveðinn upp úrskurður um slit fyrirtækisins skv. XII. kafla,
7. brjóti fyrirtækið að öðru leyti alvarlega eða ítrekað gegn lögum þessum, reglum, samþykktum eða reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Áður en til afturköllunar kemur skv. 1. mgr. skal fyrirtækinu veittur hæfilegur frestur til úrbóta sé unnt að koma úrbótum við að mati Fjármálaeftirlitsins.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að banna fjármálafyrirtæki að stunda tiltekna starfsemi sem því er heimil skv. IV. kafla. Um slíkt bann gilda ákvæði 1. og 2. mgr.

■ 10. gr. *Tilkynning um afturköllun og slit fjármálafyrirtækis.*

Afturköllun á starfsleyfi fjármálafyrirtækis skal tilkynnt stjórn þess og rökstudd skriflega. Fjármálaeftirlitið skal birta tilkynninguna í Lögbirtingablaði og auglýsa í fjölmiðlum. Starfræki fyrirtækið útibú

eða þjónustustarfsemi í öðru ríki skal tilkynningin send lögbærum eftirlitsaðilum í því ríki.

Ef starfsleyfi fjármálafyrirtækis er afturkallað skal fyrirtækinu slitið og fer um slitin samkvæmt ákvæðum XII. kafla.

Þessi ákvæði eru ekki sniðin sérstaklega að viðbrögðum við fjármálakreppu. Eigi afturköllunarástæður við um kerfismikilvægt fjármálafyrirtæki eða hóp fjármálafyrirtækja sem eiga í erfiðleikum á sama tíma, býður nógildandi löggjöf ekki uppá annan valkost en afturköllun starfsleyfis. Óhjákvæmilegur fylgifyiskur afturköllunar er slit fjármálafyrirtækis. Kveðið er á um slit fjármálafyrirtækja í XII. kafla laga nr. 161/2002. Almennar reglur laga um gjaldþrotaskipti eiga við um skipti á búi fjármálafyrirtækis, en þó er í kaflanum að finna nokkur sérákvæði.

3.3.3 Upphafsaðgerðir vegna ónógs eiginfjár fjármálafyrirtækja
Kveðið er á um upphafsaðgerðir vegna ónógs eiginfjár fjármálafyrirtækja í 86. gr. laga nr. 161/2002. Ákvæðið er svohljóðandi:

■ 86. gr. Upphafsaðgerðir vegna ónógs eiginfjár.

Hafi stjórn eða framkvæmdastjórn fjármálafyrirtækis ástæðu til að ætla að eigið fé þess sé undir lögbundnu lágmarki ber þeim þegar í stað að tilkynna það Fjármálaeftirlitinu. Sambærileg skylda hvílir á endurskoðanda hlutaðeigandi fyrirtækis hafi hann ástæðu til að ætla að stjórnendur þess hafi ekki rækt skyldu sína skv. 1. másl. þessarar málsgreinar.

Er Fjármálaeftirlitinu berst tilkynning skv. 1. mgr. eða telur af öðru tilefni ástæðu til að ætla að eigið fé fjármálafyrirtækis sé undir því lágmarki sem kveðið er á um í 84. gr. skal það krefja stjórn fyrirtækisins þegar í stað um reikningsuppgjör sem henni ber að afhenda innan hæfilegs frests. Fjármálaeftirlitið getur ákveðið að slíkt reikningsuppgjör sé áritað af endurskoðanda.

Komi fram í reikningsuppgjöri að hætti 2. mgr. að eigið fé fjármálafyrirtækis fullnægi ekki ákvæðum 84. gr. skal stjórn þess án tafar boða til fundar hluthafa eða stofnfjáreigenda til ákvörðunar og afhenda síðan Fjármálaeftirlitinu greinargerð þar sem fram kemur til hverra ráðstafana hún hyggst grípa af þessu tilefni. Greinargerð þessi skal afhent innan frests sem Fjármálaeftirlitið tiltekur.

Þegar Fjármálaeftirlitinu hafa borist gögn skv. 3. mgr. er því heimilt að veita hlutaðeigandi fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til þess að auka eigið fé að lágmarki skv. 84. gr. Séu til þess ríkar ástæður er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja þennan frest í allt að sex mánuði til viðbótar. Berist greinargerð skv. 3. mgr. ekki innan tilskilins frests, séu úrræði samkvæmt greinargerðinni ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins eða líði frestur samkvæmt þessari málsgrein skal afturkalla starfsleyfi, sbr. 9. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um ákveðið ferli sem hefst með því að slæm eiginfjárstaða fyrirtækis verður ljós, sú staða er í framhaldinu staðfest

með sérstöku reikningsuppgjöri, fyrirtækið fær tækifæri til að setja fram áætlun um úrbætur og Fjármálaeftirlitið tekur að endingu afstöðu til þess hvort gefa eigi fyrirtækinu allt að sex mánaða frest til að auka eigið fé. Í veitingu frests felst viðurkenning á því að hægt sé að reka fjármálafyrirtæki í nokkurn tíma án þess að það uppfylli skilyrði um lágmarks eigið fé.

Framangreind ákvæði hafa reynst vel í úrlausn eiginfjárerfiðleika hjá fjármálafyrirtækjum sem ekki eru kerfislega mikilvæg. Það ferli sem ákvæðið mælir fyrir um getur hins vegar hentað illa í úrlausn mála hjá kerfislega mikilvægu fjármálafyrirtæki. Ein ástæðan er sú að fjármálamarkaðurinn kann að eiga mikið undir því að almenningur og erlendir lánveitendur fjármálafyrirtækja viti með vissu að stjórnvöld hafi gripið inn í viðkomandi mál með afgerandi hætti.

3.3.4 Sérstök endurskoðun

Rétt er í þessu sambandi að vekja athygli á að Fjármálaeftirlitið getur látið fara fram sérstaka endurskoðun hjá fjármálafyrirtæki. Heimildin getur verið liður í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins í yfirvofandi fjármálakreppu. Ákvæðið er svohljóðandi:

■ 94. gr. Sérstök endurskoðun.

Fjármálaeftirlitið getur látið fara fram sérstaka endurskoðun hjá fjármálafyrirtæki telji eftirlitið ástæðu til að ætla að endurskoðað reikningsuppgjör gefi ekki glögga mynd af fjárhagsstöðu og rekstrarafkomu fyrirtækisins. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta hlutaðeigandi fyrirtæki bera kostnaðinn af slíkri endurskoðun.

Ákvæði 1. mgr. eiga einnig við um dótturfyrirtæki fjármálafyrirtækis, svo og eignarhaldsfélag á fjármálasviði eða blandað eignarhaldsfélag skv. 97. gr. og dótturfyrirtæki slíkra félaga.

3.4 Aðgerðir Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta⁶

Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta starfar samkvæmt lögum nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Sjóðnum er ekki einungis ætlað að bæta viðskiptavinum fjármálafyrirtæki tapaða innstæðu, verðbréf eða reiðufé, heldur er honum einnig heimilt að veita aðildarfyrirtækis víkjandi lán í því skyni að efla eiginfjárstöðu þess. Ákvæði 9.-12. gr. laganna um greiðslur úr sjóðnum eru svohljóðandi:

■ 9. gr. Greiðslur úr sjóðnum.

Nú er aðildarfyrirtæki að álitum Fjármálaeftirlitsins ekki fært um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðu, verðbréfa eða reiðufjár sem viðskiptavinur hefur kafið aðildarfyrirtæki um endurgreiðslu eða skil á í samræmi við þá skilmála er gilda. Er þá sjóðnum skylt að greiða viðskiptavinum aðildarfyrirtækis andvirði innstæðu úr innstæðudeild og andvirði verðbréfa og reiðufjár í tengslum við

⁶ Yfirlitsgrein um sjóðinn er að finna í riti Seðlabankans Fjármálastöðugleiki 2005, Sjá: <http://www.sedlabanki.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=2554>

viðskipti með verðbréf úr verðbréfadeild. Greiðsluskylda sjóðsins verður einnig virk ef bú aðildarfyrirtækis er tekið til gjaldþrotaskipta í samræmi við lög um viðskiptabanka og sparisjóði og lög um verðbréfavíðskipti.

■ **10. gr. Fjárhæð til greiðslu.**

Nú hrökkva eignir viðkomandi deildar sjóðsins ekki til þess að greiða heildarfjárhæð tryggðra innstæðna, verðbréfa og reiðufjár í hlutaðeigandi aðildarfyrirtækjum og skal þá greiðslu úr hvorri deild skipt þannig milli kröfuhafa að krafa hvers þeirra allt að 1,7 millj. kr. er bætt að fullu en allt sem umfram er þessa fjárhæð skal bætt hlutfallslega jafnt eftir því sem eignir hvorrar deildar hrökkva til. Fjárhæð þessi er bundin við gengi evru (EUR) miðað við kaupgengi hennar 5. janúar 1999. Sjóðurinn verður ekki síðar krafinn um frekari greiðslu þótt tjón kröfuhafa hafi ekki verið bætt að fullu.

Hrökkvi eignir sjóðsins ekki til og stjórn hans telur til þess brýna ástæðu er henni heimilt að taka lán til að greiða kröfuhöfum.

Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann kröfu kröfuhafa á hendur hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki eða þrotabúi.

■ **11. gr. Lán á milli deilda.**

Stjórn sjóðsins er heimilt að lána allt að 50 millj. kr. á milli innstæðudeildar og verðbréfadeildar. Lánið skal endurgreiðast innan 36 mánaða. Ráðherra er heimilt að setja nánari ákvæði um lán á milli deilda í reglugerð.

■ **12. gr. Víkjandi lán.**

Sjóðnum er heimilt að veita aðildarfyrirtæki víkjandi lán í sérstakri deild fyrir slík lán, í því skyni að efla eiginfjárstöðu þess, enda verði fjár til þess aflað sérstaklega með lántöku. Stjórn sjóðsins getur sett skilyrði fyrir lánveitingu, svo sem að lántaki afli aukins eiginfjár eða geri aðrar ráðstafanir til að styrkja rekstur sinn.

Stjórn sjóðsins er heimilt að láta rannsaka rekstur og efnahag aðildarfyrirtækja sem veitt er víkjandi lán. Stjórn sjóðsins getur í þessu sambandi krafist nauðsynlegra upplýsinga frá hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki.

Nauðsynlegt er að huga að samspili aðgerða þessa sjóðs við aðgerðir Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum Fjármálaráðuneytisins.

Rétt er einnig að vekja athygli á því að almannahagsmunir krefjast þess að greiðslur úr sjóðnum vegna tapaðra innlána, verðbréfa eða reiðufjár gangi greiðlega fyrir sig. Engu að síður er mikilvægt að tryggingarsjóðurinn gæti hagsmuna sinna og greiði ekki meira en honum ber. Afstaða tryggingarsjóðsins tengist mjög afstöðu skiptastjóra til krafna í bú fjármálafyrirtækis sem er í skiptameðferð. Reynslan hefur sýnt að sjóðurinn innir ekki greiðslur af hendi fyrr en eftir afar tafsammt ferli. Ekki liggur endanlega fyrir hversu mikið Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta þarf að greiða viðskiptavinum Burnham International hf., sem tekið var til opinberra skipta í árslok 2001.

Samkvæmt 19. gr. laga nr. 98/1999 er viðskiptabönkum annars vegar og sparisjóðum hins vegar, heimilt að stofna öryggissjóði sem allir viðskiptabankar eða allir sparisjóðir skulu vera aðilar að í því skyni að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og fjárhagslegt öryggi viðskiptabanka eða sparisjóða. Tryggingarsjóður sparisjóða starfar á grundvelli þessa ákvæðis. Viðskiptabankarnir hafa hins vegar ekki sett á stofn slíkan öryggissjóð.

3.5 Ákvæði laga um gjaldþrotaskipti

Sjaldnast myndi það koma til greina sem viðbrögð við fjámálakreppu að setja kerfislega mikilvægt fjármálafyrirtæki í almenn gjaldþrotaskipti. Slit á fjármálafyrirtæki eru óhjákvæmilegur fylgifiskur afturköllunar á starfsleyfi, sbr. kafla 3.3.2 hér að framan.

4. Alþjóðaskuldbindingar sem áhrif geta haft á viðbrögð stjórnvalda við fjámálakreppu

Í viðauka við greinargerð þessa er fjallað um takmarkanir á ríkisstyrkjum skv. EES samningnum. Í honum kemur fram að hafa beri í huga að heimildir stjórnvalda til þess að veita beina eða óbeina fjárhagsaðstoð séu takmarkaðar. Líklegt sé að slík aðstoð yrði talin falla undir ríkisstyrki. Vitnað er til ákvæða EES-samningsins um hvenær ríkisstyrkur telst vera ólögmaður en jafnframt tekið fram að enn hafi ekki verið settar sérstakar leiðbeiningarreglur um aðstoð við lánastofnanir til þess að koma í veg fyrir fjámálakreppu. Í EES-samningnum segir að hvers kyns aðstoð sem íslenska ríkið veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða til þess er fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara sé ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila. Í þessu sambandi skipti ekki máli í hvaða formi ríkisstyrkur er veittur.

Í samningnum eru nokkur undanþáguákvæði. Þar á meðal er að Eftirlitsstofnun EFTA getur heimilað tiltekna ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð t.d. til þess að ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis Evrópusambandsins eða EFTA. Að því er varðar hugsanlegan ríkisstyrk til íslenskrar lánastofnunar kæmi til greina að hann teldist samrýmast EES-samningnum á grundvelli þessa ákvæðis. Fram kemur að líklegt sé þó að undanþáguheimildin yrði túlkuð þröngt og að hún yrði ekki talin eiga við ef röskunin ætti aðeins við um einn tiltekin þátt eða afmarkaðan hluta efnahagslífsins. Ríkisstyrkur til lánastofnunar yrði því væntanlega einungis heimilaður á þessum grundvelli ef ráðstöfunin væri nauðsynleg til þess að ráða bót á fjármálaáfalli sem ógnaði hagkerfinu í heild sinni. Fyrir liggja leiðbeiningarreglur Eftirlitsstofnunar EFTA um ríkisaðstoð vegna björgunar og endurskipulagningar fyrirtækja í erfiðleikum. Við mótun

áætlunar um aðstoð íslenskra stjórnvalda til lánastofnunar í greiðsluvanda þyrfti að meta hvort hún stæðist kröfur reglnanna. Kæmi til þess að undanþága yrði veitt yrði væntanlega jafnframt gerð sú krafa að ráðstöfunin fæli ekki í sér mismunun og að hún gengi ekki lengra en nauðsynlegt væri. Í öllum tilvikum yrði þess krafist að styrkurinn væri sýnilegur, mælanlegur, hagkvæmur og sanngjarn í ljósi aðstæðna.

Í viðaukanum er fjallað um tilkynningarskyldu til Eftirlitsstofnunar EFTA. Vandí í fjármálafyrirtæki sem stjórnvöld kunna að þurfa að bregðast við brestur tæpast á með löngum fyrirvara og því virðist augljóst að ekki að gæti orðið um það að ræða að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA fyrirfram um hugsanlegan ríkisstyrk. Hið sama gildir að sjálfsgöðu um öll ríki sem EES-samningurinn tekur til.

5. Áhersluatriði stjórnvalda í aðdraganda og úrvinnslu erfiðleika á fjármálamarkaði

Rétt er að draga fram helstu atriði sem líklegt er að stjórnvöld á hverjum tíma leggi áherslu á í aðdraganda og úrvinnslu fjármálakreppu. Er þá ótalið það grunnmarkmið stjórnvalda að draga úr hættunni á fjármálakreppu. Nefna má eftirfarandi áhersluatriði:

- *Að stjórnvöld séu í stakk búin til þess að leggja á skömmum tíma mat á stöðu einstakra fyrirtækja og áhrif yfirvofandi fjármálakreppu. Þannig sé á grundvelli bestu fánlegra upplýsinga hægt að meta þörfina fyrir hugsanlega aðstoð stjórnvalda.*
- *Að ekki þurfi að koma til aðstoðar stjórnvalda, umfram eðlilega íhlutun Fjármálaeftirlitsins og e.a. Seðlabanka Íslands. Lagt sé mat á aðra valkosti ef þess er nokkur kostur. Ennfremur sé aðstoðin eins afmörkuð og nokkur kostur er, ef til hennar þarf að koma. Hér koma m.a. til skoðunar heimildir Fjármálaeftirlitsins til að knýja á um úrbætur, m.a. með því að gera breytingar á framkvæmdastjórn, eða stjórn fyrirtækja. (Sjá einnig skýringar með 7. gr laga um Seðlabankann),*
- *Að aðstoð standist alþjóðaskuldbindingar. Hvernig beri m.a. að útfæra aðstoð svo að hún standist ríkisstyrkjareglur á Evrópska efnahagssvæðinu.*
- *Að stjórnvöld séu í aðstöðu til að fylgja aðstoð sinni eftir með íhlutun í stjórnun viðkomandi fjármálafyrirtækja. Þannig geti stjórnvöld gætt ítrustu hagsmuna sinna við úrlausn málsins. Hér vaknar m.a. spurningin um það hvort stjórnvöld eigi að geta tekið sér vald hluthafafundar.*
- *Að almenningur og viðskiptamenn verði fyrir eins litlum skaða og frekast er kostur. Lýtur bæði að því að takmarka fjárhagslegan skaða og því að tryggja skjóta úrlausn ef tjón skal bætt úr Tryggingarsjóði.*

6. Tillögur starfshópsins

Starfshópurinn leggur til að komið verði á samráðshópi fulltrúa forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um aðstæður í fjármálakerfinu. Samráðshópurinn hittist eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Hann skal þó kallaður saman um leið og forstjóri Fjármálaeftirlitsins og/eða bankastjórn Seðlabankans leggja til að svo verði gert vegna atvika sem varða stöðu fjármálafyrirtækja.

Hópurinn leggur til að kannaðir verði kostir þess að sækja um aðild að samkomulagi Evrópusambandslandanna um samvinnu fjármálaeftirlita, seðlabanka og fjármálaráðuneyta í fjármálaáföllum. Ráðlegt er að kanna hug Norðmanna til aðildar í þessu sambandi.

Hópurinn leggur til að framhald verði á viðlagaæfingum sem þegar hafa farið fram á vegum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og að ráðuneytin sem átt hafa aðild að starfshópnum taki framvegis þátt í þeim.

Starfshópurinn telur, með hliðsjón af umfjöllun hér að framan, að liggja þurfi fyrir með skýrari hætti en nú er hvaða aðilar í stjórnkerfinu beri meginábyrgð á og annist framkvæmd á úrlausn fjármálakreppu og hvaða heimildir þeir hafi í því skyni. Í núgildandi lögum er hlutverk Seðlabanka Íslands sem lánveitanda til þrautavara í lausafjárerfiðleikum skilgreint með skýrum hætti. Starfshópurinn telur því ekki ástæðu til að gera breytingar á ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands. Hins vegar telur hópurinn að huga þurfi að breytingum á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lögum um fjármálafyrirtæki. Ennfremur telur starfshópurinn að huga þurfi að breytingum á lögum um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta. Bent er á eftirfarandi atriði í þessu sambandi:

1. Æskilegt er að Fjármálaeftirlitið geti knúið fram breytingar á stjórnun og endurskoðun fjármálafyrirtækis. Þannig geti Fjármálaeftirlitið vikið stjórn, framkvæmdastjóra og eftir atvikum endurskoðanda úr starfi og skipað nýja í þeirra stað. Til greina kemur jafnframt að kveða á um einhliða heimild eftirlitsins til að taka við tiltekna aðstæður yfir vald hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda að þessu leyti. Önnur leið væri að kveða á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að boða til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda og leggja þar fyrir og knýja fram tillögu um breytingar á stjórn og endurskoðun. Mikilvægt gæti verið að Fjármálaeftirlitið hefði val um hvor þessara leiða væri farin m.t.t. aðstæðna hverju sinni. Heimildir af þessu tagi eiga sér fordæmi í nágrannalöndum og eru í samræmi við alþjóðlegar grunnreglur um árangursríkt bankaeftirlit. Í þessu sambandi má nefna að í úttekt Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins á

fjármálastöðugleika hér á landi á árinu 2003 kom fram að þrátt fyrir að heimildir og úrræði Fjármálaeftirlitsins hefðu verið auknar á undanförunum misserum, væri enn skortur á að eftirlitið hefði nauðsynlegar heimildir m.t.t. kjarnareglna fyrir árangursríkt bankaeftirlit (e. Core Principles for Effective Banking Supervision, Principle 22) útgefnu af Basel-nefnd um bankaeftirlit á árinu 1997. Í tilvitnuðu ákvæði kjarnareglanna kemur m.a. fram að til þess að verja hag innstæðueigenda og kröfuhafa og koma í veg fyrir að sá vandi sem steðjar að viðkomandi banka hafi keðjuverkandi áhrif í fjármálakerfinu, verði eftirlitsaðilar að vera í stakk búnir til að knýja fram aðgerðir til úrbóta á réttum tíma sem geri þeim kleift að beita viðeigandi úrræðum í takt við eðli þeirra vandamála sem fyrir hendi eru hverju sinni. Kveðið er á um að eftirlitsaðilar ættu að hafa heimild m.a. þess að víkja til hliðar ráðandi eigendum, stjórnarmönnum og framkvæmdastjórum eða til þess að takmarka völd þeirra. Einnig kemur fram að við sérstakar aðstæður ættu eftirlitsaðilar að hafa möguleika á að skipa tilsjónarmann með banka.

2. Einnig kann að vera mikilvægt að Fjármálaeftirlitið hafi heimildir til þess að takmarka eða banna ráðstöfun eftirlitsskylds aðila á fjármunum sínum og eignum sé það liður í aðgerðum til að koma fjárhag þess á réttan kjöl. Með þessu er t.d. átt við bann við útborgun innlána, veitingu útlána, greiðslu skulda til kröfuhafa eftirlitsskyldra aðila o.fl.þ.h. Fjármálaeftirlitið gæti jafnframt á grundvelli slíks ákvæðis bannað eftirlitsskyldum aðila að auka við skuldbindingar sínar. Nauðsynlegt kann að vera fyrir Fjármálaeftirlitið að grípa til slíkra aðgerða á meðan unnið er að því að leysa úr erfiðleikum í rekstri eftirlitsskyldra aðila. Nefna má að Fjármálaeftirlitið hefur nú þegar slíka heimild í 90. gr. laga um váttryggingastarfsemi og samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki er Fjármálaeftirlitinu heimilt að banna tiltekna starfsemi skv. IV. kafla laganna. Síðarnefnda ákvæðið kveður hins vegar á um að áður en til þess kemur að banna starfsemi skuli veittur hæfilegur frestur til úrbóta. Ef um þær aðstæður er að ræða sem ákvæði þessa töluliðar á við, kann hins vegar að vera nauðsynlegt fyrir Fjármálaeftirlitið að grípa inn með skjóttari hætti. Í þessu sambandi má jafnframt nefna að í fyrrnefndum kjarnareglum fyrir árangursríkt bankaeftirlit kemur fram að eftirlitsaðilar ættu að hafa vald til þess að takmarka eða banna arðgreiðslur eða aðrar greiðslur til hluthafa og ennfremur að takmarka framsal eigna og kaup bankans á eigin hlutabréfum. Taka þyrfti afstöðu til þess hvort Tryggingasjóður gæti greitt viðskiptavinum út á þessu tímabili. Auk framangreinds kunna aðstæður að vera með þeim hætti að nauðsynlegt sé að

Fjármálaeftirlitið geti krafist þess að eftirlitsskyldur aðili sæki um greiðslustöðvun í samræmi við ákvæði laga um gjaldþrotaskipti. Ljóst er að það gæti eyðilagt tilraunir til þess að koma rekstri eftirlitsskylds aðila í betra horf ef kröfuhafar eftirlitsskylds aðila beittu fullnustuaðgerðum gagnvart honum. Huga þyrfti að því hvort jafnhliða þyrfti að gera breytingar á löggjöf um gjaldþrotaskipti.

3. Huga þyrfti að afbrigðum frá því ferli sem kveðið er á um í 86. gr. laga um fjármálafyrirtæki og varða upphafsáðgerðir vegna ónógs eigin fjár, þegar um kerfismikilvæg fyrirtæki er að ræða (sjá kafla 3.3.3 hér að framan). Í þessu sambandi er nauðsynlegt að útfæra tiltekna viðlagameðferð þar sem fjárhagsstaða viðkomandi fjármálafyrirtækis yrði dregin fram með skjótari hætti en núgildandi ákvæði felur í sér. Þannig geti Fjármálaeftirlitið krafist endurskoðendur eftirlitsskylds aðila um mat á eiginfjárstöðu. Ennfremur geti Fjármálaeftirlitið boðað milliliðalaust til hluthafafundar eða fundar stofnfjáreigenda til að fjalla um málefnið, sbr. ennfremur umfjöllun í tölul. 1 hér að framan.
4. Huga þarf að heimildum stjórnvalda til þess að taka tímabundið yfir vald hluthafafundar [eða fundar stofnfjáreigenda] í kerfismikilvægu fjármálafyrirtæki þegar skilyrði 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki til afturköllunar á starfsleyfi eru uppfyllt, en ekki þykir ráðlegt að afturkalla starfsleyfið og taka fyrirtækið til hefðbundinna slita skv. 2. mgr. 10. gr. sömu laga (sjá kafla 3.3.2 hér að framan). Þess í stað tækju stjórnvöld tímabundið yfir vald hluthafafundar til þess að knýja fram tilteknar áðgerðir í því skyni að leysa úr rekstrarvanda fjármálafyrirtækis. Sem dæmi um slíkar áðgerðir má nefna hlutafjárúkningu, samruna eða yfirtöku aðila sem stendur betur að vígi. Nærtækast er að Fjármálaeftirlitinu yrði falið að halda á formlegum valdheimildum stjórnvalda í þessu efni, en að þeim verði ekki beitt nema að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum:
 - Ljóst þygi að aðstoð Seðlabanka Íslands vegna lausafjárerfiðleika eða lögheimil aðstoð Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta dugi ekki til.
 - Að skilyrði 9. gr. laga um fjármálafyrirtæki til afturköllunar á starfsleyfi eru uppfyllt og ljóst þygi að önnur úrræði Fjármálaeftirlitsins komi ekki að gagni.
 - Fyrir liggi samþykki tiltekinna ráðherra eða ríkisstjórnar.
5. Huga þarf í þessu sambandi að hlutverki og aðkomu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta og samspili við lög um gjaldþrotaskipti. Jafnframt þarf að skoða fyrirkomulag

útgreiðsla úr Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta sbr. umfjöllun í kafla 3.4. Nauðsynlegt er að huga að samspili aðgerða þessa sjóðs við aðgerðir Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og eftir atvikum ríkissjóðs.

Fylgiskjal I⁷

Takmarkanir á ríkisstyrkjum skv. EES samningnum

1.1 Réttarheimildir

Við móttun viðbúnaðaráætlana stjórnvalda vegna lausafjár- eða eiginfjárvanda lánastofnana ber að hafa í huga að heimildir stjórnvalda til þess að veita beina eða óbeina fjárhagsaðstoð eru takmarkaðar. Líklegt er að slík aðstoð yrði talin falla undir ríkisstyrki. Ákvæði um ríkisstyrki er að finna í 61.–64. gr. EES samningsins. Reglurnar samsvara 87.-88. gr. Rómarsamningsins.

Í 61. gr. EES samningsins er kveðið á um hvenær ríkisstyrkur telst vera ólögmætur og í 62. gr. er kveðið á um málsmeðferðarreglur. Auk þess fjalla bókanir 26 og 27 og XV. viðauki um ríkisstyrki svo og samningurinn um eftirlitsstofnun og dómstól EFTA og bókun 3 með þeim samningi. Þá hefur Eftirlitsstofnun EFTA sett leiðbeiningarreglur um túlkun á beitingu framangreindra samningsákvæða. Þessar leiðbeiningarreglur eru sambærilegar reglum sem framkvæmdastjórn EB hefur sett. Ekki hafa enn verið settar sérstakar leiðbeiningarreglur um aðstoð við lánastofnanir til þess að koma í veg fyrir fjármálakreppu. Hins vegar kemur til greina að beita leiðbeiningarreglum um ríkisaðstoð vegna björgunar og endurskipulagningar fyrirtækja í erfiðleikum sem bæði framkvæmdastjórnin og Eftirlitsstofnun EFTA hafa gefið út.

Efnisreglur um ríkisstyrki eru sambærilegar í EB og í EES rétti. Reglur EES samningsins um ríkisstyrki gilda m.a. um fjármálaþjónustu lánastofnana. Eftirlitsstofnunin hefur eftirlit með því að ákvæðum EES samningsins um ríkisstyrki sé fullnægt.

1.2 Hvenær telst ráðstöfun vera ólögmætur ríkisstyrkur?

Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. meginmáls EES samningsins er hvers kyns aðstoð, sem íslenska ríkið veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samningsins að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.

Ekki skiptir máli í hvaða formi ríkisstyrkur er veittur. Hann gæti t.d. verið fólgin í hagstæðum ábyrgðum eða lánakjörum, yfirtöku taps eða kaupum á hlutafé. Við mat á því hvort um ólögmætan ríkisstyrk er

⁷ Byggt á vinnuskjali FME og Seðlabankans frá 31. des. 2001

einkum litið til þess hvort líklegt sé að skynsamur fjárfestir (einkaaðili) hefði tekið sambærilega ákvörðun (e. privat investor test).

Fjármunir sem lagðir eru fram þurfa að koma beint eða óbeint frá ríkinu þannig að ráðstöfunin skapi eða hafi skapað raunveruleg eða möguleg útgjöld fyrir ríkissjóð.

Ríkisaðstoðin verður að hafa áhrif á viðskipti milli aðildarríkja EES samningsins. Ríkisstyrkurinn þarf þannig að bæta fjárhagsstöðu eins fyrirtækis í samanburði við stöðu annars samkeppnisfyrirtækis á evrópska efnahagssvæðinu. Ef styrkur hefur einungis áhrif innan viðkomandi ríkis á 61. gr. EES samningsins ekki við. Að því er varðar lánastofnanir verður að telja líklegt að ríkisstyrkur til einnar lánastofnunar yrði talinn falla undir 61. gr. Starfsemi lánastofnana á evrópska efnahagssvæðinu byggir á sameiginlegum reglum sem m.a. er ætlað að efla samkeppni á sameiginlegum markaði. Hugsanlegt er að litið verði til þess hvort lánastofnun sem fær ríkisstyrk sé starfandi í öðrum EES ríkjum svo og hvort erlendar lánastofnanir séu starfandi í heimaríki hennar. Stærð viðkomandi lánastofnunar getur einnig skipt máli. Ráðstöfun telst ekki ólögumæt nema hún sé sértæk og raski samkeppni með því að ívilna tilteknum fyrirtækjum á kostnað annarra.

1.3 Undanþágur

Í 2. mgr. 61. gr. EES samningsins er kveðið á um að eftirtalin ríkisaðstoð samrýmist framkvæmd samningsins:

- a) aðstoð af félagslegum toga sem veitt er einstökum neytendum enda sé hún veitt án mismununar með tilliti til uppruna viðkomandi framleiðsluvara,
- b) aðstoð sem veitt er til að bæta tjón af völdum náttúruhamfara eða óvenjulegra atburða,
- c) aðstoð sem veitt er til atvinnuvega á ákveðnum svæðum í Sambandslýðveldinu Þýskalandi, þar sem skipting Þýskalands hefur áhrif, að því marki sem þörf er á slíkri aðstoð til að bæta upp efnahagslegt óhagræði vegna skiptingarinnar.

Engin þessara undanþága virðist geta átt við ef íslenska ríkið veitti lánastofnun styrk vegna lausafjár- eða eiginfjárvanda þótt um væri að ræða fjármálakreppu.

Í 3. mgr. 61. gr. er kveðið á um að Eftirlitsstofnun EFTA geti heimilað tilteknar ráðstafanir sem fela í sér ríkisaðstoð. Tilvikin eru eftirtalin:

- a) aðstoð til að efla hagþróun á svæðum þar sem líf skjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið,
- b) aðstoð til að hrinda í framkvæmd mikilvægum sameiginlegum evrópskum hagsmunamálum eða ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis,

- c) aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum,
- d) aðstoð af öðru tagi sem sameiginlega EES-nefndin kann að tiltaka í samræmi við VII. hluta samningsins.

Að því er varðar hugsanlega ríkisstyrk til íslenskrar lánastofnunar kæmi til greina að slíkur styrkur teldist samrýmast EES samningnum á grundvelli (b) liðar 3. mgr. 61. gr., þ.e. “aðstoð til að [...] ráða bót á alvarlegri röskun á efnahagslífi...”. Líklegt er þó að undanþáguheimildin yrði túlkuð þröngt og að hún yrði ekki talin eiga við ef röskunin ætti aðeins við um einn tiltekinn þátt eða afmarkaðan hluta efnahagslífsins. Ríkisstyrkur til lánastofnunar yrði því væntanlega einungis heimilaður á þessum grundvelli ef ráðstöfunin væri nauðsynleg til þess að ráða bót á fjármálaáfalli sem ógnaði hagkerfinu í heild sinni.

Beiting c) liðar 3. mgr. 61. gr kemur einnig til greina. Hugsanlegt er að réttlæta ríkisaðstoð til lánastofnunar í greiðsluvanda með vísan til einhverra sérstakara aðstæðna sem eru fyrir hendi í fjármálaþjónustugreininni. Slík undanþága yrði þó ávallt háð afar ströngum skilyrðum.

Hér má vísa til máls framkvæmdastjórnarinnar gegn Þýskalandi 53/01 *Bankgesellschaft Berlin AG (BGB)*. Í því máli hafði sambandslandið Berlín gefið út ábyrgðaryfirlýsingu gagnvart bankanum BGB í maí 2001 og aukið eigið fé hans í ágúst 2001 til þess að mæta eiginfjárkröfum. Framkvæmdastjórnin komst að þeirri niðurstöðu að aðstoðin hefði ekki verið tilkynnt í samræmi við 3. mgr. 88. gr. Rómarsamningsins og hefði því verið ólögmæt. Í málinu fór framkvæmdastjórnin yfir hvort einhver af ofangreindum undanþáguheimildum gæti átt við. Með vísan til c-liðar 3. mgr. 87. gr. Rómarsamningsins, sem svarar til c) liðar 3. mgr. 61. gr. EES samningsins, en einkum þó með vísan til leiðbeiningarreglna bandalagsins um ríkisaðstoð vegna björgunar og endurskipulagningar fyrirtækja í erfiðleikum⁸ var þó talið að aðstoðin væri samrýmanleg markmiðum sameiginlega markaðarins. Ströng skilyrði voru hins vegar sett fyrir undanþágunni.

Eftirlitsstofnun EFTA hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningarreglur um ríkisaðstoð vegna björgunar og endurskipulagningar fyrirtækja í erfiðleikum.⁹ Í reglunum er að finna ítarleg ákvæði um skilyrði fyrir því að ríkisaðstoð til björgunar fyrirtækjum verði heimiluð, m.a.:

⁸ Sjá: http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/legislation/en_en.pdf.

⁹ Sjá: <http://www.efta.int/structure/SURV/efta-srv.asp> (Guidelines Ch.16).

- að um sé að ræða lán eða ábyrgðir með almennum markaðsvöxtum,
- að aðstoðin sé ekki umfangsmeiri en nauðsynlegt er til þess að halda fyrirtæki í rekstri,
- að aðstoðin vari ekki í lengri tíma en nauðsyn er til (yfirleitt ekki lengur en í 6 mánuði),
- að gerð sé áætlun um endurskipulagningu fyrirtækisins,
- að aðstoðin sé nauðsynleg vegna alvarlegs félagslegs vanda,
- að aðstoðin hafi ekki neikvæð áhrif á efnahagslíf í ríkjum evrópska efnahagssvæðisins.

Við móttun áætlana um aðstoð íslenskra stjórnvalda til lánastofnunar í greiðsluvanda þyrfti að meta hvort áætlunin stæðist kröfur þessara reglna.

Komi til þess að undanþága verði veitt yrði væntanlega jafnframt gerð sú krafa að ráðstöfunin fæli ekki í sér mismunun og að hún gengi ekki lengra en nauðsynlegt væri. Í öllum tilfellum yrði þess krafist að styrkurinn væri sýnilegur, mælanlegur, hagkvæmur og sanngjarn í ljósi fyrirliggjandi aðstæðna.

1.4 Tilkynning og eftirlit

Íslenskum stjórnvöldum ber að tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um fyrirhugaða ríkisstyrki. Þegar slík tilkynning hefur borist Eftirlitsstofnuninni hefur hún bráðabirgðarannsókn á stuðningsáætluninni. Stofnuninni yrði að skila bráðabirgðaáliti sínu innan tveggja mánaða. Innan þess tíma má ekki framkvæma stuðningsáætlunina. Liggi álitid ekki fyrir innan þessara tímamarka væri hægt að hrinda áætluninni í framkvæmd.

Eftirlitsstofnun EFTA heimilar ríkisaðstoð telji hún forsendur vera fyrir þeirri niðurstöðu, t.d. ef undanþáguákvæði 3. mgr. 61. gr. eiga við. Þá getur stofnunin skilyrt eða takmarkað aðstoð, t.d. gert kröfu um að lögð sé fram áætlun um endurskipulagningu lánastofnunar. Komist Eftirlitsstofnunin hins vegar að þeirri niðurstöðu að lokinni bráðabirgðaathugun að stuðningsáætlun samrýmist ekki 61. gr. hefur hún formlega málsmeðferð sem getur leitt til þess að hún ákveði að stuðningsaðgerðum skuli hætt eða þeim breytt innan tiltekins frests. Stjórnvöldum er óheimilt að framkvæma stuðningsáætlunina á meðan endanleg niðurstaða málsmeðferðarinnar liggur ekki fyrir.

Ef ólögmetur ríkisstyrkur hefur verið veittur ber stjórnvöldum að eyða áhrifum hans, þ.m.t. að sjá til þess að hann sé endurgreiddur. Ef stjórnvöld hlíta ekki ákvörðun Eftirlitsstofnunarinnar getur hún höfðað sammingsbrotamál gegn ríkinu fyrir EFTA dómstólnum.

Samkomulag

forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um samráð varðandi fjármálastöðugleika og viðbúnað

Tilgangur

Frá stofnun Fjármálaeftirlitsins í ársbyrjun 1999 hafa það og Seðlabanki Íslands átt náið samstarf um viðfangsefni sem varða fjármálastöðugleika, þ.m.t. um viðbúnað við hugsanlegum áföllum í fjármálakerfinu. Undanfarin tvö ár hefur einnig átt sér stað óformlegt samráð forsætisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins, viðskiptaráðuneytisins, Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans um sama efni. Tilgangur þessa samkomulags er að formbinda samráð aðila á þessu sviði. Með því er leitast við að skerpa hlutverkaskiptingu, hindra tvíverknað og auka gegnsæi. Samkomulagið takmarkar ekki svigrúm hvers um sig til sjálfstæðra ákvarðana um aðgerðir út frá hlutverki og ábyrgð sinni.

Samráðshópur

Góð almenn umgjörð í lögum, reglum og eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækja og markaða er grundvallarforsenda fjármálastöðugleika og traust og skilvirkt fjármálakerfi er mikilvæg forsenda fyrir vexti og velferð þjóðarbúsins. Aðilar samkomulagsins stuðla saman að því að þessar forsendur séu til staðar á grundvelli lögbundinna hlutverka og verkefna sinna. Þá leitast þeir við að samhæfa viðbrögð sín við hugsanlegu fjármálaáfalli.

Vettvangur samráðsins er samráðshópur fulltrúa forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands. Samráðshópurinn hittist eigi sjaldnar en tvisvar á ári. Hann skal þó kallaður saman um leið og forstjóri Fjármálaeftirlitsins og/eða bankastjórn Seðlabankans leggja til að svo verði gert vegna atvika sem varða stöðu fjármálafyrirtækja eða markaða. Fulltrúi forsætisráðuneytis stýrir starfi hópsins. Við undirbúning kynninga og í umræðum er gætt þeirrar þagnarskyldu sem hver aðili er bundinn.

Á fundum sínum fjallar samráðshópurinn m.a. um:

- Stöðu og horfur á fjármálamörkuðum
- Meiriháttar breytingar á lögum, reglum og starfsháttum er varða fjármálamarkaðinn
- Álitamál í alþjóðlegu samstarfi, sérstaklega innan EES.

Viðbúnaður og verklag

Samráðshópurinn er vettvangur upplýsinga- og skoðanaskipta. Hann er ráðgefandi og tekur ekki ákvarðanir um aðgerðir. Samráðshópurinn útbýr og heldur við lista yfir helstu tengiliði. Hann getur staðið að og tekið þátt í viðlagaæfingum eins og þeim sem hafa farið fram í samvinnu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.

Skapist þær aðstæður að fjármálakerfinu sé talin hætta búin vegna áfalls í fjármálafyrirtæki eða á markaði skal efnt til umfjöllunar í samráðshópnum án tafar. Viðbrögð við slíkum vanda eru háð aðstæðum hverju sinni en grundvallaratriði er að eigendur og stjórnendur fjármálafyrirtækja sem og markaðsaðilar leysi vanda sinn sjálfir.

Endurskoðun samkomulagsins

Samkomulagið skal endurskoðað þegar einhver aðila þess óskar þess.

Nánara samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands

Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn fylgjast grannt með og leitast við að stuðla að heilbrigði íslensks fjármálakerfis, hvor stofnunin með sínum hætti í samræmi við hlutverk sitt. Um samstarf þeirra gildir opinber samningur, fyrst gerður 1999 en nú frá 2003, þar sem meðal tilgreindra markmiða er að tryggja samræmd viðbrögð við hugsanlegri kerfisáhættu á fjármálamarkaði.

21. febrúar 2006