

Foksetisráðuneytið
25.2.'09

Alþingi
Erindi nr. Þ 136/941 1
komudagur 25.2.2009

Minnisblað

Stutt úttekt á skýrslu Larosière nefndarinnar um eftirlit með fjármálastarfsemi.

Skýrslunni er ætlað að fjalla um framtíð Evrópureglna um fjármálastarfsemi og eftirlit með fjármálastarfsemi. Skýrslan er birt 25. febrúar, en framkvæmdastjórn ESB tekur ákvörðun um viðbrögð við skýrslunni 4. mars n.k. og mun væntanlega nýta hana til að undirbúa tillögur til leiðtogafundar ESB sem haldinn verður 19. – 20. mars n.k.

Líklegt er að skýrslan eigi eftir að hafa umtalsverð áhrif á umræðurnar í ESB um skýrari reglur um eftirlit með fjármálastarfsemi. Jafnframt á hún vafalítið eftir að hafa áhrif á það hvernig ESB vill nálgast alþjóðlega samvinnu milli eftirlitsaðila.

Skýrslan skiptist í fjóra kafla. Í fyrsta kafla er fjallað um orsakir fjármálakreppunnar. Í öðrum kafla er fjallað um úrbætur á regluverki á fjármálamarkaði. Í þriðja kafla er fjallað um breytingar á eftirliti á fjármálamarkaði og loks er í fjórða kafla fjallað um breytingar sem gera þarf á alþjóða vettvangi.

Helstu tillögur skýrsluhöfunda snúa að því að mótaðar verði nýjar reglur sem miði að því að draga úr áhættu, bæta áhættumót og kerfislegar leiðir til að bregðast við áföllum, draga úr sveiflum og bæta gagnsæi. Þá er lagt til að eftirlit með fjármálamarkaði verði samræmt og bætt og gert er ráð fyrir meiri samvinnu eftirlitsaðila með öllum greinum fjármálaþjónustu innan Evrópusambandsins. Þá er lögð áhersla á að minnka verði sveigjanleika einstakra aðildarlanda við innleiðingu reglna á fjármálamarkaði til að tryggja samkeppni á innri markaðnum. Loks eru gerðar tillögur um virkari krísustjórnun en nú er.

Í skýrslunni eru settar fram tillögur til úrbóta í 30 liðum, þ.á m. eftirfarandi:

1. Að Basel II reglurnar verði endurskoðaðar frá grunni.
2. Að hugtakið *eigið fé* verði skilgreint upp á nýtt.
3. Að nýjar reglur verði settar um starfsemi matsfyrirtækja (Credit Rating Agencies).
4. Að reglur um mat á markaðsvirði eigna verði endurskoðaðar frá grunni og að hlutverk og yfirumsjón Alþjóðlega reikningsskilaráðsins verði styrkt verulega.
5. Að Solvency II tilskipunin á sviði váttrygginga verði innleidd fyrir lok maí á þessu ári.
6. Að tryggt verði að eftirlitsaðilar í aðildarríkjum Evrópusambandsins búi yfir skilvirkum úrræðum til að tryggja eftirfylgni með reglum á fjármálamarkaði og geti beitt hörðum og samræmdum viðurlögum gegn öllum tegundum fjármáglæpum.
7. Að regluverk Evrópusambandsins á fjármálamarkaði verði útvíkkað þannig að það nái til allra aðila sem stunda fjármálaumsýslu sem geta varðað kerfið allt jafnvel þó athafnir þeirra verði almenning ekki með beinum hætti. Þá sé nauðsynlegt að tryggja betur gagnsæi á öllum fjármálamörkuðum sértaklega hvað varðar stærri vogunarsjóði og leggja skýra upplýsingaskyldu á stjórnendur vogunarsjóða varðandi fjárfestingastefnu þeirra, aðferðir og stöðutökur.
8. Að reglur um afleiður og verðbréf verði einfölduð og stöðluð og að sett verði á laggimar “clearing house” fyrir skuldatryggingarálag.
9. Að undanþágur og sérreglur í fjármálalöggjöf einstakra ríkja verði skilgreindar og afnumdar til að tryggja fulla virkni fjármálaþjónustu innri markaðar ESB.
10. Að bónusgreiðslur og kaupaukar verði í samræmi við hagsmuni hlutafjareigenda og langtíma arðsemi.
11. Að innri áhættustjórnun fjármálafyrirtækja verði styrkt með auknu eftirliti frá yfirvöldum.
12. Að sett verði á laggimar samræmt og skilvirkt kerfi fyrir krísustjórnun í ESB.

13. Að settar verði ítarlegri reglur um innstæðutryggingakerfi sem er fjármagnað fyrirfram af fjármálageiranum og sem dugir til að tryggja samræmda lágmarkstryggingu. Lagt er til að ríkjum verði óheimilt að bjóða upp á hærri innstæðutryggingar. Gert er ráð fyrir að ríki komi að greiðslu innstæðutrygginga í undantekningartilvikum þegar innstæðutryggingarkerfið dugar ekki til í þeim tilvikum þar sem greiða þarf innstæður mjög stórra fjármálastofnana. Einnig er lagt til að settar verði skýrari reglur um skyldur heimaríkisins og rétt gistiríkisins til að ganga úr skugga um að innstæðutryggingakerfið í heimaríkinu dugi.
14. Að sett verði á laggirnar “European Systemic Risk Council” (ESRC). Ráðinu stýri forseti Seðlabanka Evrópu en aðrir sem sitja í ráðinu verði formenn hlutaðeigandi nefnda (Committee of European Banking Supervisors, Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors, Committee of European Securities Regulators og Framkvæmdastjórn ESB (EU Commission)). Í ráðinu sitji einnig “General Council of the ECB” í því eiga sæti allir bankastjórar Seðlabanka aðildarríkjanna 27.
15. ERSC og Efnahags- og fjármálanefnd ESB (Economic and Financial Committee (EFC) komi á skilvirku varúðarkerfi (risk-warning system).
16. Að þáttur fjármálaeftirlita í einstökum ríkjum verði styrktur m.a. með starfsmannaskiptum, skilvirkari starfsmannastefnu, betri þjálfun starfsfólks og meira sjálfstæði.
17. Að ESB þrói betur samræmdar reglur um fjármálaþjónustu, eftirlitsvald og viðurlög. Slíkar reglur ættu að liggja fyrir byrjun árs 2013.
18. Að ESB útvíkki og noti í auknum mæli nefndir eftirlitsyfirvalda (supervisory colleges) og stuðla að samhæfðu eftirlitskerfi (integrated European System of Financial Supervision (ESFS). Skýrslan gerir ráð fyrir að í fyllingu tímans verði settar á laggirnar þrjár stofnanir, “European Banking Authority”, “European Insurance Authority” og “European Securities Authority”. Allar ættu þessar stofnanir að hafa lagalegan rétt til inngripa og þvingana.
19. Skýrslan hvetur til þess að “Financial Stability Forum” (FSF) og að “Basel Committee of Banking Supervisors” vinni að betri samræmingu alþjóðlegra reglna um fjármálaþjónustu.
20. Að nefnd eftirlitsaðila (sbr. liður 18) fylgist með stærri fjármálafyrirtækjum eða fyrirtækjasamstæðum sem starfi þvert á landamæri og standi að ströngu áhættumati á slíkum fyrirtækjum.
21. Hvatt er til að IMF vinni með stofnunum ESB (þ.á m. seðlabönkum) og leiða vinnu við að þróa og setja á laggirnar “financial stability early warning system”. Skilgreina ætti sérstök áhættusvæði fyrirfram.
22. Að auka þrýsting á og gera ríkari kröfur til landa sem sýna ekki nægilegan samstarfsvilja til að fara að bestu alþjóðareglum og til að skiptast á upplýsingum við eftirlitsaðila í öðrum löndum. Krafist verði aukins eigin fjár hjá þeim fjármálastofnunum sem stunda viðskipti við eða fjárfesta í löndum sem ekki teljast vera með fullnægjandi löggjöf í þeim tilvikum þegar eftirlitsaðilar telja kröfum um “due diligence” sé ekki fullnægt eða þegar fullnægjandi upplýsingar fást ekki frá eftirlitsaðilum í slíkum (off shore) fjármálamiðstöðvum. Hvatt er til þess að IMF og FSF í samráði við aðrar hlutaðeigandi alþjóðastofnanir meti slíkar fjármálamiðstöðvar sérstaklega.
23. Lagt er til að ESB styðji aukið hlutverk IMF í að fylgjast með þróun efnahagsmála og að fjármagn sjóðsins verði aukið til að gera hann betur í stakk búinn til að aðstoða lönd sem lenda í vandræðum.

24. Lögð er áhersla á að ESB skipuleggi og samræmi betur málflutning sinn í hinu nýja alþjóðlega efnahags- og fjármálakerfi sem vinna þurfi að.

Hér er stiklað á mjög stóru í þessari efnismiklu skýrslu. Ljóst er að í henni eru mörg atriði sem skoða þarf mun betur út frá íslenskum hagsmunum og hvernig einstakar tillögur og hugmyndir sem settar eru fram geti varðað Ísland og EES samninginn. Lykilatriði á næstu vikum og misserum er að hve miklu leyti Framkvæmdastjórn ESB kys að gera tillögur nefndarinnar að sínum og hversu mikinn stuðning þær fá meðal aðildarríkjanna og Evrópuþinginu í frekari úrvinnslu þeirra og í því löggjafaferli sem framundan er.

Tillögurnar endurspegla alvarleika fjármálakreppunnar og þann gífurlega vanda sem við er að etja. Löggjafaferlið í ESB tekur sinn tíma og því er óvíst hvenær tillögur nefndarinnar verða að raunveruleika en ljóst er að höfundar hennar telja að engan tíma megi missa. Skýrslan dugar því væntanlega skammt til að leysa þann brýna kerfislæga vanda sem nú steðjar að en áherslan er á að sömu mistök endurtaki sig ekki og að nýjar reglur verði settar á grundvelli fenginnar reynslu.

Skýrslan snýr ekki með beinum hætti að því frumvarpi um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands sem nú er til umfjöllunar í viðskiptanefnd og verður ekki séð að hún eigi að hafa áhrif á afgreiðslu þess.