

FJÁRMÁLAÆFTIRLITIÐ

Alþingi

Erindi nr. P 139/589

komudagur 1. 12. 2010

Nefndasvið Alþingis
bt. viðskiptanefndar
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

1. desember 2010
Tilvísun: 2010110094

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999 (þskj. 245 - 219. mál á 139. löggjafarþingi 2010-2011).

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvupósts, frá 25. nóvember sl., þar sem viðskiptanefnd Alþingis óskaði eftir umsögn Fjármálaeftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum (gjöld á eftirlitsskyldar fjármálastofnanir) - þskj. 245 - 219. mál.

Frumvarpið sem hér um ræðir er byggt á rekstraráætlun Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2011, sem send var viðskiptaráðherra með bréfi þann 9. júlí sl.

Fjármálaeftirlitið leggur til eftirfarandi breytingu á frumvarpinu:

Í 4. málslíð 9. mgr. 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um að fyrirtæki greiði eftirlitsgjald samkvæmt viðeigandi tölulíðum 1. mgr. þar til það fer undir yferráð skilanefndar, slitastjórnar eða bráðabirgðastjórnar. Tilvísun í skilanefnd í þessum málslíð er óþörf þar sem samkvæmt 100. gr. a. og VI. ákvæði til bráðabirgða með lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, eins og þeim var breytt með lögum nr. 44/2009, er fyrirtækjum í þeim fjárhags- og rekstrarerfiðleikum sem tilgreind eru í ákvæðunum skipuð bráðabirgðastjórn en ekki skilanefnd. Fjármálaeftirlitið leggur því til að tilvísun í skilanefnd í 4. málslíð 9. mgr. 2. gr. frumvarpsins verði felld niður og ákvæðið orðist svo:

Fyrirtæki greiðir eftirlitsgjald samkvæmt viðeigandi tölulíðum 1. mgr. þar til það fer undir yferráð bráðabirgðastjórnar eða slitastjórnar en hlutfallslega skv. 2. málslíð þessarar málsgreinar frá því tímamarki.

Þá er óskað eftir að 8. mgr. og 9. mgr. 2. gr. frumvarpsins vixlist þannig að 8. mgr. verði að 9. mgr. og öfugt.

Fjármálaeftirlitið styður að öðru leyti efni frumvarpsins. Í fylgiskjali I með frumvarpinu er að finna ítarlega sundurgreiningu og skýringar á áætluðum rekstrarkostnaði stofnunarinnar á árinu 2011 auk þess sem þar er gefið yfirlit yfir breytingar sem gerðar voru á rekstraráætlunum stofnunarinnar á árunum 2009 og 2010 og tengjast umróti í starfsumhverfi stofnunarinnar frá bankahruninu í október 2008. Fjármálaeftirlitið óskar hins vegar eftir að koma að eftirgreindum sjónarmiðum vegna fylgiskjals III með frumvarpinu sem er umsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis um frumvarpið:

1) Í 2. mgr. fylgiskjals III segir: „Í fjárlögum 2010 var gert ráð fyrir að ríkistekjur Fjármálaeftirlitsins af eftirlitsgjaldi á fjármálastofnanir nemi 1.021,5 m.kr. en tekjum af gjaldinu er ætlað að standa undir rekstrarkostnaði stofnunarinnar.“

Nefnd tekjufjárhæð er úr rekstraráætlun í skýrslu til viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað Fjármálaeftirlitsins á árinu 2010, sem send var ráðuneytinu þann 6. júlí 2009. Síðar á árinu, eða þann 27. október, sendi Fjármálaeftirlitið hins vegar efnahags- og viðskiptaráðuneytinu endurmetna og nokkuð umfangsmeiri/hærri rekstraráætlun fyrir árið 2010 (átta stöðugildi til viðbótar við fyrri áætlun), sem talið var nauðsynlegt vegna þróunar í starfsumhverfi stofnunarinnar í kjölfar bankahrunins. Eftir umfjöllun um þessi gögn lagði viðskiptanefnd Alþingis síðan til breytingar, sjá nefndarálit frá 14. des. 2009, á þá framkomnu frumvarpi til breytinga á l. nr. 99/1999, sem fólu í sér verulega hækkun á álögdðu eftirlitsgjaldi á fjármálafyrirtæki sem stýrt er af skilanevnd, slitastjórn eða bráðabirgðastjórn umfram það sem Fjármálaeftirlitið hafði gert ráð fyrir í fyrri áætlunum. Þessar breytingar skýra lang stærstan hluta aukningar tekna af eftirlitsgjaldi á árinu 2010 umfram það sem áætlað var upphaflega. Endurskoðuð tekjuáætlun vegna eftirlitsgjalds 2010 er því alls 1.153 m.kr., eða 131,5 m.kr. hærri en upphaflega áætluð fjárhæð, og er það sú fjárhæð sem að mati Fjármálaeftirlitsins er eðlilegt er að nota við samanburð rekstraráætlana Fjármálaeftirlitsins milli árana 2010 og 2011. Áætlunin er sýnd í töflu 1 í framangreindri skýrslu Fjármálaeftirlitsins til ráðherra. Skýrslan er fylgiskjal með frumvarpinu, sem nú hefur verið lagt fram. Síðar í greinargerð fjárlagskrifstofu kemur fram að í fjárukalagafrumvarpi fyrir árið 2010 sé gert ráð fyrir 131,5 m.kr. viðbótarfjárheimild til stofnunarinnar á árinu 2010 vegna aukins rekstrarumfangs.

2) Í 2. málsgrein fylgiskjals III segir ennfremur: „Samkvæmt frumvarpinu er áætlað að tekjur af eftirlitsgjaldinu verði 1.619,1 m.kr. á árinu 2011 eða 58,5% hærri en gert er ráð fyrir í fjárlögum 2010.“

Að teknu tilliti til þess sem nefnt er hér að framan reiknast þessi hækkun vera rúm 40%.

3) Ennfremur segir í 2. málsgrein fylgiskjals III: „Þá er rekstrarkostnaður Fjármálaeftirlitsins áætlaður 1.754,9 m.kr. á árinu 2011 en gert er ráð fyrir að mismunurinn milli þess kostnaðar og tekna af eftirlitsgjaldinu verði fjármagnaður með óráðstöfuðu eigin fé stofnunarinnar vegna rekstrarafgangs frá fyrri árum. Helstu ástæður fyrir þessari 72% hækkun á áformuðum rekstrarútgjöldum stofnunarinnar eru eftirfarandi:.....“

Hlutfallið sem þarna er nefnt byggir ekki á samanburði sambærilegra talna. Áætlaður rekstrarkostnaður 2011 er borinn saman við áætlaðar tekjur af eftirlitsgjaldi á árinu 2010 samkvæmt upphaflegri áætlun. Þarna væri rétt að bera áætlaðan rekstrarkostnað 2011 saman við áætlaðan rekstrarkostnað 2010 til að fá það hlutfall sem ætla má að sé leitað eftir. Sé það gert, m.v. upphaflega áætlun rekstrarkostnaðar ársins 2010, verður hlutfallið 58%. Þá er hins vegar ekki enn búið að taka mið af tekjubreytingum stofnunarinnar á árinu 2010, sem gerð er grein fyrir undir lið eitt hér að framan, og tekið hefur verið mið af í endurskoðaðri rekstraráætlun stofnunarinnar. Að teknu tilliti til þess er þetta hlutfall í raun mun lægra eða um 47%.

4) Og áfram í 2. málsgrein fylgiskjals III: „Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að laun og launatengd gjöld verði 1.252 m.kr. á árinu 2011 en það jafngildir um 56% hækkun frá því sem rekstraráætlun stofnunarinnar gerði ráð fyrir vegna fjárlaga ársins 2010 og lá til grundvallar þegar lögnum var síðast breytt í lok árs 2009 með breytingum á álagningarstofnum eftirlitsskyldra aðila. Þar af er gert ráð fyrir að um 180 m.kr. verði tímabundinn launakostnaður vegna rannsóknarvinnu vegna bankahrunsins haustið 2008.“

Umrædd hækkun er í raun mun lægri sé tekið tillit til þess aukna fjár sem stofnunin fékk til ráðstöfunar í byrjun árs 2010. Hækkunin nemur þannig 41,5% sé miðað við endurskoðaða áætlun vegna ársins 2010.

5) Og áfram í 2. málsgrein fylgiskjals III: „Í öðru lagi er gert ráð fyrir auknum kostnaði vegna húsnæðis en reiknað er með að sá kostnaður verði 88 m.kr. á árinu 2011 eða 42% hærri en áætlun gildandi laga gerði ráð fyrir. Fyrirhugað er að stofnunin muni flytjast í nýtt og stærra húsnæði en gildandi leigusamningur rennur út í febrúar 2011. Í þriðja lagi er reiknað með auknum kostnaði við rekstur tölvubúnaðar vegna fjölgunar starfsmanna og að hann verði 165 m.kr. árið 2011 en það svarar til 63% hækkunar milli ára frá fyrri áætlun fyrir fjárlög 2010. Í fjórða lagi er áætlað að kostnaður við kaup á sérfræðisþjónustu hækki verulega milli ára og verði 65 m.kr. á árinu 2011 en í fyrri rekstraráætlun var gert ráð fyrir 10 m.kr. kostnaði.“

Í nefndum áætluðum 88 m.kr. kostnaði vegna húsnæðis á árinu 2011, eru meðtaldar 30 m.kr. vegna áætlaðra eignakaupa á árinu 2011, sem að stórum hluta tengist áætlun um flutning stofnunarinnar. Ekki er hægt að sjá hvernig tilgreind hlutfallshækkun er fengin en áætluð hækkun húsaleigukostnaðar stofnunarinnar er mun lægra hlutfall eða tæp 20% sé miðað við margnefnda upphaflega áætlun ársins 2010 en um 29% m.v. endurskoðaða áætlun ársins, eftir að ljóst varð að ekkert yrði af flutningum á árinu 2010. Fyrir þessum kostnaðarliðum, sem hér eru nefndir og fleiru er gerð grein í skýrslu Fjármálaeftirlitsins til efnahags- og viðskiptaráðherra vegna rekstraráætlunarinnar fyrir árið 2011, en skýrslan í heild er fylgiskjal með frumvarpinu eins og áður er nefnt.

Um tvö önnur atriði í fylgiskjali III:

6) Í fylgiskjalinu stendur: „Í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er eins og áður hefur komið fram gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið skuli fyrir 1. júlí ár hvert gefa efnahags- og viðskiptaráðherra skýrslu um áætlaðan rekstrarkostnað næsta árs. Fjármálaráðuneytinu barst þó ekki rekstraráætlun stofnunarinnar frá efnahags- og viðskiptaráðuneytinu fyrr en um miðjan ágúst sl. þegar mestallri ákvarðanatöku um fjárlagagerð fyrir árið 2011 var lokið.“

Skýrsla Fjármálaeftirlitsins til efnahags og viðskiptaráðherra um áætlaðan rekstrarkostnað stofnunarinnar árið 2011 var send ráðuneytinu þann 9. júlí 2010 eftir staðfestingu stjórnar Fjármálaeftirlitsins að fenginni umsögn samráðsnefndar eftirlitsskyldra aðila sem barst 1. júlí 2010.

7) Í fylgiskjalinu stendur: „Í samræmi við lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, eru fjármál stofnunarinnar því að öllu leyti hluti af fjármálum A-hluta ríkissjóðs. Aukið rekstrarumfang stofnunarinnar leiðir því til aukinna útgjalda ríkissjóðs í reikningshaldi ríkisins og alþjóðlegum hagtölum á sama hátt og á við um aðrar ríkisstofnanir sem fjármagnaðar eru með mörkuðum ríkistekjum. Er hér um sama fyrirkomulag að ræða og á við um t.d. Brunamálastofnun, en sú stofnun er alfarið fjármögnuð með sambærilegri gjaldheimtu brunavarnagjalds. Fjármálaráðuneytið telur aftur á móti það ekki vera heppilegt fyrirkomulag að ríkistekjur séu markaðar með þessum hætti til reksturs ríkisaðila.“

Í þessu sambandi er vakin athygli á athugasemdum við frumvarpið þar sem vísað til þess ramma sem fylgt var þegar lagaákvæði um starfsemi Fjármálaeftirlitsins voru upphaflega samin og þar sérstaklega tilgreindar Kjarnareglur Baselfndar um bankaeftirlit sem kveða á um nauðsyn þess að tryggja fjármálaeftirliti fjárhagslegt sjálfstæði.

Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins voru boðaðir á fund viðskiptanefndar þann 29. nóv. sl. Á fundinum kom fram ósk um upplýsingar um hlutdeild kostnaðar vegna rannsókna tengdum bankahruninu í heildargjöldum og í áætluðum tekjum af eftirlitsgjaldi. Eftirfarandi tafla sýnir aðgreiningu þessara talna sem er að öðru leyti að finna í gögnum með frumvarpinu. Bent skal á vegna þessa að mismunur tekna og gjalda á rekstrarári Fjármálaeftirlitsins jafnast af yfirfærslum frá fyrra ári eins og nánar er sýnt í rekstraráætlun stofnunarinnar í fylgiskjali með frumvarpinu:

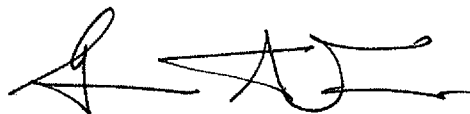
	Áætlun vegna 2010	Áætlun vegna 2011
<i>í m.kr.</i>		
Gjöld alls (án úrskurðarnefnda):	1.193,1	1.754,9
þ.a. rannsóknarvinna vegna bankarunsins	148,0	220,0
<i>Hlutfall af gjöldum alls</i>	<i>12,4%</i>	<i>12,5%</i>
Tekjur alls (tekjur af eftirlitsgjaldi og vaxtatekjur)	1.116,7	1.626,1
þ.a. álögur á fallin fjármálafyrirtæki	148,0	220,0
<i>Hlutfall af tekjum alls</i>	<i>13,3%</i>	<i>13,5%</i>

Fjármálaeftirlitið gegndi hlutverki rannsóknaraðila vegna meintra brota á lögum um gjaldeyrismál og reglum settum á grundvelli þeirra, þ.m.t. rannsókn meintra brota gegn „gjaldeyrishöftunum“ svonefndu, frá lokum árs 2008 fram á mitt ár 2010. Í lok júní 2010 voru gerðar breytingar á lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál og Seðlabanka Íslands fengið það rannsóknarhlutverk sem Fjármálaeftirlitið hafði áður gegnt. Á fyrrnefndum fundi óskaði viðskiptanefnd einnig eftir upplýsingum um kostnað sem fallið hefur á Fjármálaeftirlitið vegna þessara rannsókna, en stofnuninni voru ekki markaðar sérstakar tekjur vegna þessa hlutverks. Fjármálaeftirlitið metur kostnað vegna framangreinds á því tímabili sem um er að ræða alls um 33 m.kr. og að þar af falli 15 m.kr. á árið 2009 og 18 m.kr. árið 2010.

Það er von Fjármálaeftirlitsins að framangreint sé fullnægjandi svar við þeim viðbótarupplýsingum sem óskað var eftir á nefndum fundi.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ



Gunnar P. Andersen



Ragnar Hafliðason