



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

# FJÁRMÁL

## Vefrit Fjármálaeftirlitsins

### Efni:

#### **Áhrif nýrra líftafna á skuldbindingar lífeyrissjóða**

Jón Ævar Pálmason, sérfræðingur í áhættugreiningu

#### **Nýlegar breytingar á stjórnvaldssektarheimildum Fjármálaeftirlitsins**

Hildur Jana Júlíusdóttir, lögfræðingur á sviði yfirlögfræðings

#### **Breytingar framundan á löggjöf um váttryggingamarkað**

Sigurður Freyr Jónatansson, forstöðumaður á greiningasviði

#### **Samskipti Fjármálaeftirlitsins við ytri endurskoðendur eftirlitsskyldra aðila sem jafnframt eru einingar tengdar almannahagsmunum**

Ragnheiður Morgan, lögfræðingur á eftirlitssviði

#### **Basel II og eiginfjárbörf banka á Íslandi**

Guðmundur Örn Jónsson, sérfræðingur í áhættugreiningu

# ÁHRIF NÝRRRA LÍFTAFLNA Á SKULDBINDINGAR LÍFEYRISSJÓÐA



Jón Ævar Pálmason,  
sérfræðingur í áhættugreiningu

Lífeyrissjóðum er falið það hlutverk að tryggja sjóðfélögum sínum ævilangan ellilífeyri auk annarra tryggingaþátta, s.s. örorku-, maka- og barnalífeyri. Sjóðirnir taka við iðgjöldum frá sjóðfélögum sínum og er ætlað að ávaxta þau með sem hagkvæmustum hætti. Árlega framkvæma lífeyrissjóðir athugun á tryggingafræðilegri stöðu skv. 39. grein laga nr. 129 / 1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Tilgangur með tryggingafræðilegum athugunum er að upplýsa um hvort jafnvægi sé á milli heildareigna og heildarskuldbindinga lífeyrissjóðsins. Til heildareigna lífeyrissjóðs teljast hrein eign sjóðsins á hverjum tíma ásamt núvirði framtíðariðgjalda. Heildarskuldbindingar lífeyrissjóðs skiptast í áfallnar skuldbindingar sjóðsins annars vegar og framtíðar-skuldbindingar hans hins vegar.

Samkvæmt orðanna hljóðan fela *áfallnar skuldbindingar* lífeyrissjóðs í sér núvirði þeirra réttinda, sem sjóðfélagar hafa nú þegar áunnið sér. *Framtíðariðgjöld* fela í sér núvirðingu á iðgjöldum, sem áætlað er að sjóðfélagar muni greiða til sjóðsins í framtíðinni. *Framtíðarréttindi* eru þau réttindi sem sjóðfélagar munu ávinna sér miðað við áætluð framtíðariðgjöld.

Við útreikning á núvirði eigna og skuldbindinga reikna tryggingastærðfræðingar lífeyrissjóðanna út svokallað besta mat. Auk forsendna um ávöxtun byggja útreikningarnir m.a. á forsendum um dánartíðni, tíðni örorku, hjúskapar og barneigna. Í reglugerð nr. 391/1998, sem sett er á grunni áður nefndra laga um lífeyrisréttindi og lífeyrissjóði, er

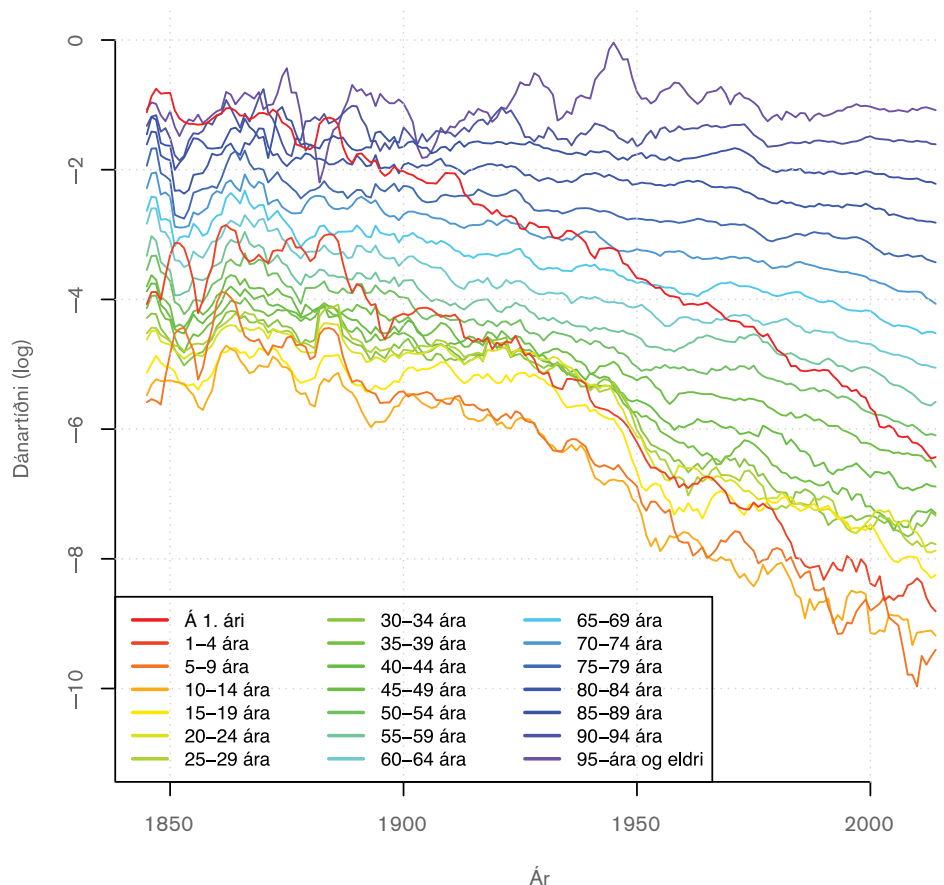
Félagi íslenskra tryggingastærðfræðinga (FÍT) falið að gefa út töflur um helstu lýðfræðiforsendur við mat á skuldbindingum lífeyrissjóða.

Samkvæmt lögunum er lífeyrissjóðum, sem ekki njóta bakábyrgðar launagreiðenda, skylt að bregðast við ef munur á tryggingafræðilegri stöðu eigna og skuldbindinga reynist meiri en 10% í einni athugun eða ef munurinn er yfir 5% í fimm ár í röð. Í kjölfar hruns á fjármálamörkuðum árið 2008 voru viðmiðin rýmkuð með ákvæðum til bráðabirgða en þau hafa verið þrengd

að hluta aftur.

## Þróun dánartíðni

Lífslíkur í heiminum hafa aukist hröðum skrefum þótt greina megi mikinn mun á milli heimshluta. Veigamestu forsendur fyrir aukinni ævilengd eru fólgnar í öruggu aðgengi að fæðu, hreinu drykkjarvatni, hreinlætisaðstöðu og aðgengi að heilbrigðisþjónustu. Þar fara fremst ríki í Vestur-Evrópu og Norður-Ameríku, sem hafa forskot á aðra heimshluta að þessu leyti. Ísland er á lista í skýrslu Sameinuðu þjóðanna yfir þau 19 lönd eða landsvæði í heiminum



Mynd 1 Breytingar á dánartíðni á Íslandi m.v. hvert fimm ára tímabili. Heimild: Hagstofa Íslands.

Dánar- og eftirlifendatöflur eru notaðar til grundvallar tryggingafræðilegum

athugunum lífeyrissjóðanna. Töflurnar sýna fjölda eftirlifenda,

dánartíðni og vænta meðalævilengd fyrir bæði kynin og hvert aldursár. Sýnishorn af nýjustu líftöflu FÍT eru sýnd í töflu 1. Samkvæmt rithætti tryggingastærðfræðinga tákna  $x$  aldur,  $l_x$  tákna lifandi einstaklinga fyrir hverja 100 þúsund fædda. Dálkurinn  $q_x$  tákna dánarlíkur á því aldursári og  $e_x$  tákna væntan líftíma í árum að því gefnu að einstaklingur sé enn á lífi.

Frá því að FÍT hóf útgáfu dánar- og eftirlifendataflna á sjöunda áratugnum hefur dánartíðni farið lækkandi. Þróun meðalævilengdar má sjá í töflu 2. Vænt ævilengd karlmannna er nú um 80 ár og hefur aukist um níu ár frá því um 1970. Vænt ævilengd kvenna er nú tæplega 84 ár og hefur aukist um sex ár á sama tímabili.

Aldur $x$	Karlur			Konur		
	$l_x$	$q_x$	$e_x$	$l_x$	$q_x$	$e_x$
0	100000	0,000547	79,5	100000	0,000124	83,6
1	99945	0,000548	78,6	99988	0,000125	82,6
2	99891	0,000548	77,6	99975	0,000126	81,6
3	99836	0,000549	76,6	99962	0,000128	80,6
4	99781	0,000551	75,7	99950	0,000129	79,6
5	99726	0,000552	74,7	99937	0,000131	78,6
:	:	:	:	:	:	:
63	90452	0,008590	20,0	94386	0,005892	22,5
64	89675	0,009579	19,2	93830	0,006582	21,7
65	88816	0,010690	18,4	93213	0,007356	20,8
66	87867	0,011939	17,6	92527	0,008227	19,9
67	86818	0,013342	16,8	91766	0,009207	19,1
68	85660	0,014918	16,0	90921	0,010309	18,3
69	84382	0,016690	15,2	89984	0,011550	17,5
:	:	:	:	:	:	:

Tafla 1 Sýnishorn af völdum aldursbilum í nýjustu dánar- og eftirlifendatöflu Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga, D0711, sem byggir á dánarreynslu 2007-2011. Heimild: FÍT.

þar sem lífslíkur einstaklinga eru yfir 80 árum.<sup>1</sup>

Þegar lítið er á dánartíðni á Íslandi yfir langan tíma má greina sömu þróun og hjá öðrum þróuðum ríkjum síðustu áratuginna. Gögn Hagstofu Íslands geyma upplýsingar um dánartíðni eftir aldurshópum aftur til miðrar nítjándu aldar. Mynd 1 sýnir dánartíðni þar sem lárétti ásinn tákna ártalið og dánartíðnin er á lóðréttu ásnum. Línurnar tákna dánartíðni hvers aldurshóps á hverju fimm ára tímabili.

Greinileg lækkun hefur verið á dánartíðni innan allra hópa nema e.t.v. meðal þeirra elstu, sem eru fámennir og dánartíðni flóktir meira. Sér í lagi hefur dánartíðni farið hratt lækkandi eftir 1950, sem er mjög í takt við breytingarnar í öðrum þróuðum ríkjum.

### Líftöflur

Fram til þessa hefur FÍT gefið út nýjar dánar- og eftirlifendatöflur, hér eftir líftöflur, á þriggja ára fresti og stuðst við dánarreynslu næstliðinna fimm ára í hvert skipti. Síðustu töflur FÍT voru gefnar út í nóvember 2012 og tóku mið af dánarreynslu árunna 2007-2011 að báðum árum meðtöldum.

Lífeyrissjóðir tilgreina réttindi sjóðfélaga sem krónutölu ævilangs lífeyris, sem greiddur er frá skilgreindum lífeyristökualdri. Það felur í sér að í hvert sinn sem FÍT hefur gefið út nýjar líftöflur hafa skuldbindingar lífeyrissjóða hækkað um 1-2% að jafnaði. Áhrifin á einstaka lífeyrissjóði hafa verið mismikil eftir aldurs- og kynjasamsetningu.

### Breytt aðferðafræði

Í nágrannalöndunum er víða farið

að gera ráð fyrir áframhaldandi lækkun dánartíðni við mat á lífeyris-skuldbindingum. Um nokkurt skeið hefur FÍT undirbúið útgáfu dánar- og eftirlifendataflna sem byggja á sömu aðferðafræði. Frá árinu 2013 hefur starfshópur á vegum FÍT undirbúið

Tafla	Tímabil	Karlur	Konur
D6670	1966-1970	70,8	77,6
D7175	1971-1975	72,1	78,7
D7680	1976-1980	73,6	80,2
D8185	1981-1985	73,6	80,6
D8690	1986-1990	75,0	80,6
D9195	1991-1995	76,2	81,1
D9600	1996-2000	76,9	81,7
D9903	1999-2003	77,9	82,2
D0105	2001-2005	78,6	82,9
D0408	2004-2008	79,1	83,2
D0711	2007-2011	79,5	83,6

Tafla 2 Vænt ævilengd í árum skv. líftöflum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga. Heimild: FÍT.

1 Heimild: Changing Levels and Trends in Mortality: the role of patterns of death by cause, United Nations, 2012.

Lífeyrissjóðir	Eignir			Skuldbindingar			Afgangur / (halli)			Tryggingafræðileg staða
	Hrein eign	Framtíðariðgjöld	Heildarstaða	Áfallin staða	Framtíðarstaða	Heildarstaða	Áfallin stað	Framtíðarstaða	Heildarstaða	
Allir lífeyrissjóðir	2.614	1.487	4.101	3.111	1.610	4.721	-496	-124	-620	-13,1%
Lsj. með ábyrgð	722	318	1.040	1.238	425	1.663	-516	-107	-623	-37,5%
Lsj. án ábyrgðar	1.893	1.169	3.061	1.872	1.186	3.058	20	-17	3	0,1%

Tafla 3 Eignir, skuldbindingar og tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða 31. desember 2014 miðað við núgildandi dánar- og eftirlifendatöflur. Fjárhæðir í milljörðum króna.

breytingarnar og tillögur hafa verið kynntar, m.a. á fundum félagsins og Landsambands lífeyrissjóða (LL). Næsta útgáfa líftaflna mun gera ráð fyrir áframhaldandi lækku dánartíðni. Þær munu byggja á dánarreynslu árána 2010-2014 með spá um áframhaldandi lækku á dánartíðni hjá flestum aldurshópum. Í mars á þessu ári gaf FÍT út lækunarstuðla til bráðabirgða miðað við núgildandi dánarlíkur til þess að unnt væri að meta áhrif breytinganna. Fjármálaeftirlitið fór þess á leit við lífeyrissjóðina að þeir reiknuðu áhrifin á tryggingafræðilega stöðu sjóðanna miðað við stöðu þeirra um síðustu áramót.<sup>2</sup>

### Tryggingafræðileg staða í árslok 2014

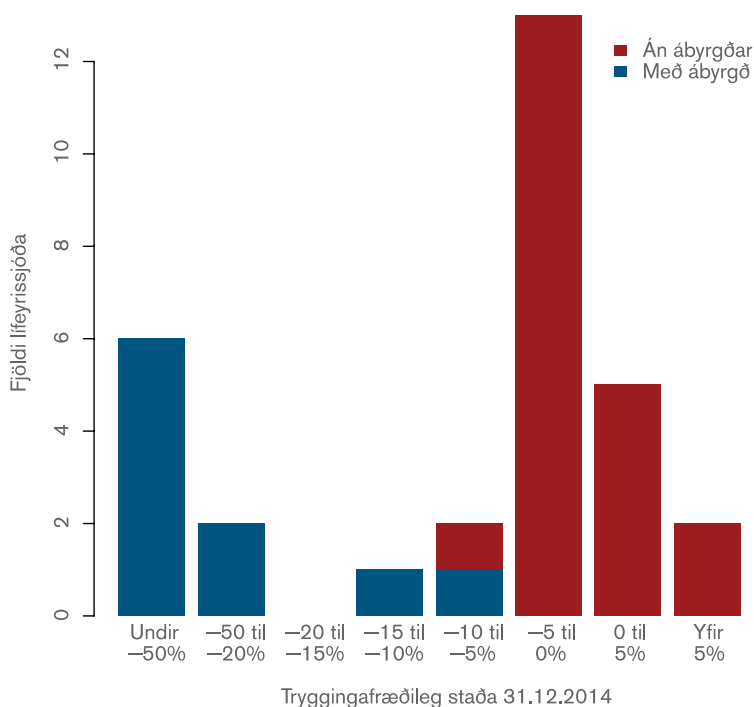
Hrein eign lífeyrissjóða nam 2.614 ma. kr. um síðustu áramót og áfallnar skuldbindingar þeirra námu 3.111 ma. kr. Virði framtíðariðgjalda nam 1.487 ma. kr. og framtíðarskuldbindinga 1.610 ma. kr.

Tafla 3 sýnir sundurliðun eigna og skuldbindinga lífeyrissjóða flokkað eftir því hvort sjóðir njóti ábyrgðar launagreiðanda eða ekki. Heildarstaða allra lífeyrissjóða var neikvæð um 620 ma. kr. sem jafngildir 13,1% af

heildarskuldbindingum þeirra. Opinberir sjóðir með beina eða óbeina ábyrgð launagreiðanda báru mestan hluta þess halla. Heildarstaða lífeyrissjóða með ábyrgð launagreiðanda var samtals neikvæð um 623 ma. kr. og heildarstaða lífeyrissjóða án ábyrgðar var samtals jákvæð um 3 ma. kr. Tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða með ábyrgð launagreiðanda var neikvæð um 37,5%

og tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða án ábyrgðar launagreiðanda var jákvæð um 0,1%.

Mynd 2 sýnir tíðnirit um tryggingafræðilega stöðu sjóða um síðustu áramót. Sex sjóðir með ábyrgð launagreiðanda höfðu meira en 50% halla á tryggingafræðilegri stöðu, tveir á bilinu 20-50%, einn á bilinu



Mynd 2 Tíðnirit fyrir tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóða á Íslandi, með og án ábyrgðar launagreiðanda.

10-15% og einn hafði halla á bilinu 5-10%. Einn lífeyrissjóður án ábyrgðar launagreiðenda hafði meira en 5% halla á tryggingafræðilegri stöðu. Þrettán sjóðir höfðu halla, sem nam allt að 5% og sjö sjóðir höfðu jákvæða tryggingafræðilega stöðu.

### Áhrif á áfallnar skuldbindingar

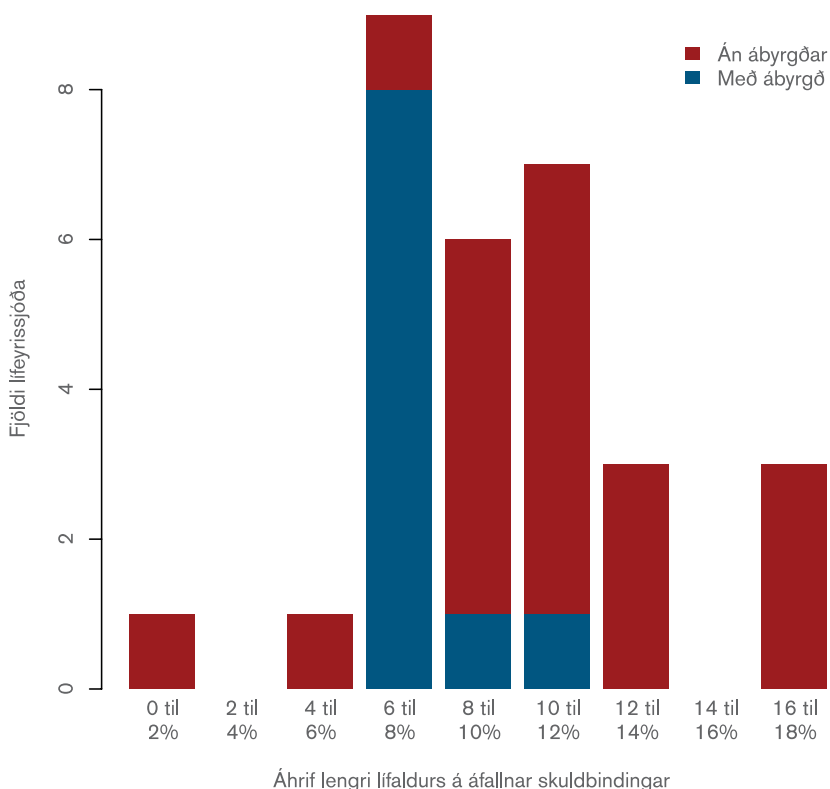
Í töflu 4 má sjá hlutfallsbreytingu eigna og skuldbindinga m.v. forsendur um lægri dánartíðni skv. lækkunarstuðlum FÍT. Samkvæmt bráðabirgðaútreikningum tryggingastærðfræðinga hækka áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóða um 281,1 ma.kr. eða 9,0%. Hækkun á áfallinni stöðu lífeyrissjóða með ábyrgð launagreiðenda nemur 97,0 ma.kr. eða 7,8% og áfallin staða lífeyrissjóða án ábyrgðar launagreiðenda hækkar um 184,1 ma. kr. eða 9,8%.

Áhrifin ráðast af aldurs- og kynja-samsetningu og koma því með ólíkum hætti niður á lífeyrissjóðunum. Mynd 3 sýnir tíðnirit hlutfallsbreytinga áfallinna skuldbindinga sjóðanna. Áhrifin á flesta lífeyrissjóði eru innan þess bils sem tryggingastærðfræðingar höfðu áætlað. Minnst hækka skuldbindingar gagnvart sjóðfélögum sem eru að ná lífeyrisaldri en hlutfallslega mest hjá yngri sjóðfélögum.

Einn lífeyrissjóður hefur nú þegar tekið tillit til lægri dánartíðni í forsendum sínum fyrir tryggingafræðilegu mati og líftöflur með spá um lækkan dánartíðni breyta því ekki tryggingafræðilegri stöðu þess sjóðs. Mest hækka áfallnar skuldbindingar þriggja lífeyrissjóða þar sem hluti sjóðsöfnunar er falin í bundinni séreign en útgreiðsla ellilífeyris úr samtryggingadeildum hefst síðar en hjá öðrum sjóðum. Spá um lengri lífaldur hefur meiri áhrif eftir því sem taka

Lífeyrissjóðir	Eignir			Skuldbindingar		
	Hrein eign	Fram-tíðar-iðgjöld	Heildarstaða	Áfallin staða	Fram-tíðarstaða	Heildarstaða
Allir lífeyrissjóðir	0,0%	0,7%	-0,2%	9,0%	14,9%	11,0%
Lsj. með ábyrgð	0,0%	0,5%	0,2%	7,8%	12,1%	8,9%
Lsj. án ábyrgðar	0,0%	0,7%	0,3%	9,8%	15,8%	12,2%

Tafla 4 Hlutfallsbreyting eigna og skuldbindinga lífeyrissjóða 31. desember 2014 miðað við lægri dánartíðni skv. lækkunarstuðlum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga.



Mynd 3 Hlutfallsbreyting áfallinna skuldbindinga lífeyrissjóða 31. desember 2014 miðað við lækkan dánartíðni skv. lækkunarstuðlum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga, án Lífeyrissjóðs Vestfirðinga.

ellilífeyris hefst síðar á lífsleiðinni.

Skuldbindingar annarra lífeyrissjóða gagnvart sjóðfélögum hækka á bilinu 6,0 til 12,9% sem er í takti við mat FÍT.<sup>3</sup>

### Áhrif á heildarstöðu

Miðað við nýju líftöflurnar hækka framtíðarskuldbindingar lífeyrissjóða um 239,2 ma. kr. eða 14,9%. Á móti er áætlað að virði framtíðariðgjalda hækki um 9,9 ma. kr. eða 0,7% vegna þess að spáin gerir ráð fyrir að fleiri munu

3 Í kynningum fulltrúa FÍT kom fram að áfallnar skuldbindingar lífeyrissjóða gætu hækkað um 8-15% við breytinguna.

Lífeyrissjóðir	Eignir			Skuldbindingar			Afgangur / (halli)			Tryggingafræðileg staða
	Hrein eign	Framtíðariðgjöld	Heildarstaða	Áfallin staða	Framtíðarstaða	Heildarstaða	Áfallin staða	Framtíðarstaða	Heildarstaða	
Allir lífeyrissjóðir	2.614	1.497	4.111	3.392	1.850	5.242	-777	-353	-1.130	-21,6%
Lsj. með ábyrgð	722	320	1.041	1.335	476	1.812	-613	-157	-770	-42,5%
Lsj. án ábyrgðar	1.893	1.177	3.070	2.057	1.373	3.430	-164	-196	-360	-10,5%

Tafla 5 Eignir, skuldbindingar og tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða 31. desember 2014 miðað við lægri dánartíðni skv. lækkunarstuðlum Félags íslenskra tryggingastærðfræðinga. Fjárhæðir í milljórdum króna.

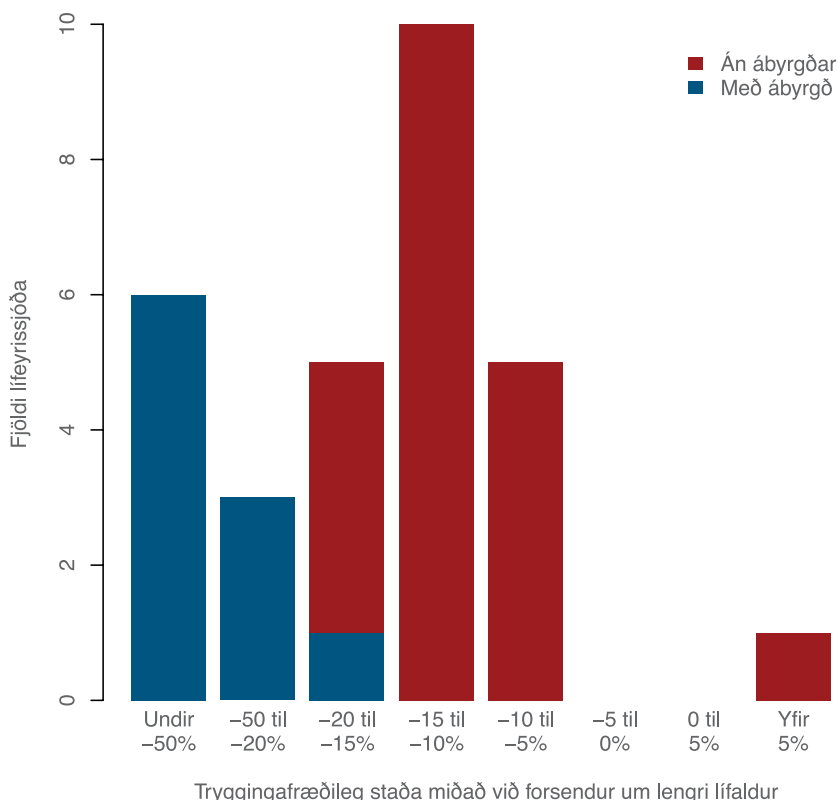
ná lífeyristökualdri. Hafa ber í huga við mat á framtíðarstöðu að útreikningarnir byggja á núgildandi réttindatöflum sjóðanna. Það er ljóst að lífeyrissjóðir munu þurfa að breyta samþykktum og draga úr réttindaávinnslnunni svo hæfilegt jafnvægi verði á milli framtíðariðgjalda og framtíðarréttinda.

Heildarskuldbindingar allra lífeyrissjóða hækka um 520 ma. kr eða 11,0%. Áhrifin eru meiri hjá lífeyrissjóðum sem ekki njóta ábyrgðar launagreiðenda vegna þess að meðalaldur sjóðsfélaga þeirra sjóða er lægri. Heildarskuldbindingar þeirra hækka um 12,2%. Hjá lífeyrissjóðum sem njóta beinnar eða óbeinnar ábyrgðar launagreiðenda hækka skuldbindingar um 8,9%.

### Breytt tryggingafræðileg staða

Áhrif nýrra líftaflna á tryggingafræðilega stöðu sjóðanna miðað við síðustu áramót er að finna í töflu 5. Samkvæmt bráðabirgðaútreikningum hefði tryggingafræðileg staða allra sjóða verið -21,6% ef miðað er við forsendur FÍT um lægri dánartíðni. Hlutfallið var -13,1% um síðustu áramót eins og áður var getið.

Tryggingafræðileg staða lífeyrissjóða án ábyrgðar launagreiðenda myndi breytast



Mynd 4 Tíðnirit fyrir tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóða á Íslandi, með og án ábyrgðar launagreiðenda, að teknu tilliti til breytinga á dánartíðni skv. bráðabirgðaútreikningum

úr 0,1% í -10,5% ef tekið er mið af lægri dánartíðni. Tryggingafræðileg staða sjóða með ábyrgð launagreiðenda myndi breytast úr -37,5% í -42,5% skv. bráðabirgðaútreikningunum. Mynd 4 sýnir tíðnirit fyrir tryggingafræðilega

stöðu sjóðanna m.v. bráðabirgðaútreikninga.

### Mótvægisáhrif

Hagsmunadilum hefur verið haldið upplýstum í aðdraganda þessara

breytinga. Vilji er innan LL til að taka með samræmdum hætti á málinu og stjórn samtakanna fól réttindanefnd að meta í samstarfi við FÍT með hvaða hætti æskilegt væri að innleiða nýju líftöflurnar. Til að ná jafnvægi í tryggingafræðilegri stöðu hefur verið bent á eftirtaldar leiðir eða blöndu þeirra sem leiðir til skerðingar:

- Hækkun eftirlaunaaldurs
- Lækkun réttinda
- Hækkun iðgjalda

Starfshópur réttindanefndar LL leggur til að viðmiðunaráldur fyrir töku ellilífeyris hækkist um þrjú ár á tuttuguogfjórðum árum og að greiðslur til lífeyrisþega lækki hóflega. Það er undir hverjum lífeyrissjóði komið að ákveða endanlega hvernig samþykktabreytingum verður hagað.

Sjóðfélagar lífeyrissjóða, þar sem ellilífeyrisréttindi eru tilgreind í krónutölu, munu upplifa það sem skerðingu ef

lækka þarf áunnin lífeyrisréttindi. Jafnvel þótt réttindin hafi verið veitt á grundvelli forsendna sem óvíst er að standast til lengri tíma. Í ljósi undangenginna ára er skiljanlegt að sjóðfélögum hrjósi hugur við frekari skerðingum og fáir vilja vera boðberar tíðindanna. Það má þó vart bíða með að takast á við vandann.

Í umræðunni er mikilvægt að hafa hugfast að réttindaávinnsla hefur verið hærrí en ef hún væri grundvölluð á spá um aukna ævilengd. Fremur en að kalla breytinguna *skerðingu* þá má líta svo á að um *leiðréttingu* sé að ræða. Nýjum líftöflum er ætlað að úthluta lífeyrisréttindum á réttlátari hátt og takmarka líkur á að skerða þurfi réttindi síðar.

Á aðalfundi lífeyrissjóðs er unnt að skerða réttindi með því að lækka krónutölu réttinda sjóðfélaga eða seinka skilgreindum eftirlaunaaldri innan þeirra marka sem lög leyfa. Vegna samspils lífeyriskerfisins og almannatrygginga

þyrfti einnig að koma til kasta Alþingis ef breyta ætti eftirlaunaaldri til að tryggja samræmi þessara kerfa en ekki er víst að seinkun töku eftirlauna henti öllum starfsstéttum. Iðgjöld í lífeyrissjóði eru hluti kjarasamningsbundinna réttinda launafólks. Ekki hefur verið samið um hækkun iðgjalda í nýgerðum samningum þótt það sé ásetningur aðila vinnumarkaðarins skv. nýlegu samkomulagi að jafna lífeyrisréttindi á almenna og opinbera markaðinum.

Tryggingafræðilegar athuganir lífeyrissjóða miðast við áramót og að öllu óbreyttu munu margir lífeyrissjóðir þurfa að grípa til aðgerða vegna þess að tryggingafræðileg staða þeirra verður utan leyfilegra vikmarka að teknu tilliti til spár um lengri meðalævi. Fjármálaeftirlitið mun fylgjast grannt með viðbrögðum lífeyrissjóða.



# NÝLEGAR BREYTINGAR Á STJÓRNVALDSSEKTAR- HEIMILDUM



Hildur Jana Júlíusdóttir,  
lögfræðingur á sviði  
yfirlögfræðings

## Inngangur

Fjármálaeftirlitinu er falið að hafa eftirlit með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila<sup>1</sup> samræmist lögum, reglugerðum, reglum og samþykktum sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, skv. 1. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998.

Stór þáttur í eftirliti Fjármálaeftirlitsins er að bregðast við lögbrotum þannig að eðlilegur agi og virðing skapist fyrir þeim leikreglum sem gilda á fjármálamarkaði. Fjármálaeftirlitinu er þannig skylt að krefjast úrbóta komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og reglum sem gilda um starfsemi hans og kæra meint meiriháttar brot<sup>2</sup> til lögreglu, sbr. 1. mgr. 10. gr. og 1. mgr. 12. gr. áðurnefndra laga. Auk þess hefur Fjármálaeftirlitið heimildir til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila sem brjóta gegn tilteknum lagaákvæðum sem gilda um fjármálastarfsemi og eftir atvikum reglum settum á grundvelli þeirra, eða ljúka slíkum málum með sátt.

Fram til ársins 2007 var í flestum lögum sem giltu um fjármálastarfsemi kveðið á um að brot gegn ákvæðum viðkomandi laga vörðuðu sektum eða fangelsi, ákveðnum af dómstólum.<sup>3</sup> Ný viðmið um að stjórnvaldssektir yrðu notaðar í meira mæli sem viðurlög við brotum á lögum um fjármálastarfsemi í stað refsinga sem ákveðnar væru af dómstólum voru mótuð með lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á

fjármálamarkaði nr. 55/2007. Talið var að markmiðum um varnaðaráhrif, eftirfylgni, skilvirkni, nýtingu sérfræðipækkingar og hraða málsmeðferð yrði betur náð með því móti (Forsætisráðuneytið, 2006; Þingskjal 789).

## Breytingar á stjórnvaldssektarheimildum Fjármálaeftirlitsins

Með lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. nr. 58/2015, sem tóku gildi þann 16. júlí 2015, voru m.a. gerðar breytingar á stjórnvaldssektarheimildum Fjármálaeftirlitsins. Breytingarnar lutu einkum að hækkuð sektarfjárhæða og heimildum til að tengja fjárhæð stjórnvaldssekta við hlutfall af heildarveltu lögaðila. Auk þess komu inn heimildir til að ákvarða stjórnvaldssektir með hliðsjón af fjárhagslegum ávinningi hins brotlega af broti. Þá var fjölgað þeim sjónarmiðum sem Fjármálaeftirlitinu ber að lita til við ákvörðun stjórnvaldssekta.

Í köflum 2.1. til 2.3. hér á eftir verður nánar vikið að framangreindum breytingum en þær taka mið af nýlegum reglugerðum og tilskipunum frá Evrópusambandinu á sviði fjármálamarkaðar<sup>4</sup> og höfðu í för með sér breytingar á eftirfarandi ákvæðum:

- 110. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002,
- 141. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007,
- 34. gr. laga um rafræna eignarskráningu verðbréfa nr. 131/1997,

- 33. gr. laga um kauphallir nr. 110/2007 og
- 65. gr. laga um verðbréfasjóði, fjárfestingarsjóði og fagfjárfestingsjóði nr. 128/2011.

## Sektarfjárhæð hækkuð og heimild til veltutengingar í tilviki lögaðila

Lagabreytingin fól í sér hækkuð sektarfjárhæða gagnvart einstaklingum og lögaðilum, auk þess sem Fjármálaeftirlitið hefur nú í fyrsta sinn heimildir til að tengja fjárhæð stjórnvaldssekta sem lagðar eru á lögaðila við hlutfall af heildarveltu.

Fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta eru eftir sem áður mismunandi eftir því hvort þær eru lagðar á einstaklinga eða lögaðila. Hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta gagnvart einstaklingum getur nú numið allt að 65 milljónum króna en gat áður numið allt að 20 milljónum króna. Fjárhæð stjórnvaldssekta gagnvart lögaðilum getur nú numið 800 milljónum króna en gat áður numið 50 milljónum króna, en getur þó verið hærrí þar sem Fjármálaeftirlitinu er heimilt að miða sektarfjárhæðir við allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans.

Tenging fjárhæða stjórnvaldssekta gagnvart lögaðilum við hlutfall af heildarveltu getur haft þau áhrif að sektarfjárhæðin verði hærrí en 800 milljónir króna vegna stærðar viðkomandi lögaðila. Þá getur sektarfjárhæðin numið allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu samstæðureikningi ef

<sup>1</sup> Með eftirlitsskyldum aðilum er átt við aðila sem eftirlit Fjármálaeftirlitsins tekur til skv. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998.

<sup>2</sup> Við skýringu orðalagsins er horft til þess að brot teljist meiri háttar þegar það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítavörðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins, sbr. t.d. 3. ml. 2. mgr. 112. gr. d laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og 3. ml. 2. gr. 148. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007.

<sup>3</sup> Í 54. gr. laga um verðbréfavíðskipti nr. 33/2003 voru þó stjórnvaldssektarheimildir fyrir Fjármálaeftirlitið ef brotið var gegn tilteknum ákvæðum um innherjavíðskipti.

<sup>4</sup> Reglugerð ESB nr. 909/2014 og tilskipanir 2013/36/ESB, 2014/65/ESB og 2014/91/ESB.





lögaðili er hluti af samstæðu og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 58/2015 kemur fram að markmiðið með hækkun sektarfjárhæða og tengingu fjárhæða stjórnvaldssekta sem lagðar eru á lögaðila við heildarveltu sé að auka varnaðaráhrifin og skapa frekari grundvöll fyrir stjórnvaldssektum í stað refsiviðurlaga. Tenging fjárhæða stjórnvaldssekta við heildarveltu stuðlar auk þess að jafnræði við álagningu stjórnvaldssekta þar sem hlutfallslegt samræmi ætti að nást á milli sektarfjárhæða og heildarveltu lögaðila (Þingskjal 1077).

### **Tvöföldun fjárhagslegs ávinnings**

Lagabreytingin fól einnig í sér það nýmæli að Fjármálaeftirlitinu er heimilt að ákvarða stjórnvaldssektir með hliðsjón

af fjárhagslegum ávinningi hins brotlega af broti gegn tilteknum ákvæðum laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 og laga um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007. Liggja fyrir að einstaklingur eða lögaðili sem brýtur gegn lögum, eða reglum settum á grundvelli þeirra, hafi hlotið fjárhagslegan ávinning af broti er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ákvarða hinum brotlega sektarfjárhæð sem getur numið allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð sem fjárhagslegur ávinningur hins brotlega nam. Stjórnvaldssektir sem miðast við fjárhagslegan ávinning geta því orðið hærri en þau fjárhæðarmörk sem lögjin tilgreina og jafnframt hærri en 10% af heildarveltu síðasta samþykka ársreiknings eða samstæðureiknings í tilviki lögaðila (Þingskjal 1077).

### **Sjónarmið sem líta ber til við ákvörðun stjórnvaldssekta**

Með lagabreytingunni var ennfremur fjölgað þeim sjónarmiðum sem

Fjármálaeftirlitinu ber að hafa til hliðsjónar við ákvörðun stjórnvaldssekta. Áður var kveðið á um í lögum að Fjármálaeftirlitinu bæri m.a. að taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot væri að ræða. Auk þeirra atriða sem áður voru upptalin í lögnum er nú einnig tilgreint að Fjármálaeftirlitinu beri að taka mið af fjárhagsstöðu hins brotlega og ábyrgð hans hjá lögaðilanum, ávinningi af broti eða tapi sem forðað er með broti og hvort brot hafi leitt til taps þriðja aðila. Auk þess ber að líta til fyrri brota og mögulegra kerfislegra áhrifa þeirra.

Í samræmi við meginreglu stjórnsýsluréttarins um skyldubundið mat stjórnvalda hefur Fjármálaeftirlitið tiltekið svigrúm við ákvörðun stjórnvaldssekta. Við matið er Fjármálaeftirlitinu þó skylt að horfa til framangreindra sjónarmiða sem kveðið er á um í lögnum og auk

þess taka tillit til allra atvika sem máli skipta við ákvörðun stjórnvaldssekta.

### **Stefna Fjármálaeftirlitsins um beitingu stjórnvaldssekta**

Í kjölfar þess að rannsóknum Fjármálaeftirlitsins á aðdraganda bankahrunsins lauk í febrúar 2013 hófst vinna við mótun stefnu um beitingu þvingunarúrræða og viðurlaga. Stefnan tók gildi þann 1. október 2015 og er birt á vef Fjármálaeftirlitsins. Í tengslum við mótun stefnunnar voru reglur um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka máli með sátt nr. 728/2014 endurskoðaðar auk þess sem breytingar voru gerðar á formi og verklagi við gerð sátta.

Samkvæmt stefnunni leggur Fjármálaeftirlitið áherslu á að ljúka málum vegna brota sem varða stjórnvaldssektum með sátt óski málsaðili þess enda hafi hann látið af brotlegri háttsemi eða gert viðeigandi úrbætur. Sátt kemur þó ekki til greina ef tilskilin varnaðaráhrif nást

ekki t.d. ef málsaðili hefur itrekað gerst brotlegur við sama lagaákvæði eða ef meint brot telst meiriháttar og ber að kæra til lögreglu.

Eftirfarandi tafla sýnir fjölda mála sem hefur lokið með sáttum, stjórnvaldssektum eða kærur til lögreglu í kjölfar þess að rannsóknum Fjármálaeftirlitsins á aðdraganda bankahrunsins lauk í febrúar 2013.

	2013	2014	2015
<b>Sáttir</b>	11	7	4
<b>Stjórnvaldssektir</b>	3	1	0
<b>Kærur</b>	2	0	2

Taflan sýnir að frá því að rannsóknum á aðdraganda bankahrunsins lauk í febrúar 2013 hefur flestum málum lokið með sátt. Telja verður að sú þróun sé jákvæð þar sem tilgangur sátta er að einfalda málsmeðferð þannig að málum verði lokið á sem skemmstum tíma og með sem mestum

varnaðaráhrifum. Fjármálaeftirlitið birtir að jafnaði sáttir og ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta á vefsíðu sinni samkvæmt gagnsæisstefnu Fjármálaeftirlitsins frá 16. apríl 2014, sbr. 9. gr. a laga nr. 87/1998. Á tímabilinu febrúar 2013 til júní 2015 hefur Fjármálaeftirlitið í fjórum tilvikum kært meint meiriháttar brot til lögreglu. Kærurnar varða annars vegar meint brot á lögum um verðbréfavíðskipti nr. 108/2007, þ.e. markaðsmisnotkun og innherjasvik, og hins vegar meint brot á bankaleynd skv. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

Áhugavert verður að sjá hvort hækkun sektarfjárhæða, auk nýrra heimilda Fjármálaeftirlitsins annars vegar til að tengja fjárhæð stjórnvaldssekta gagnvart lögaðilum við heildarveltu og hins vegar til að tvöfalda fjárhagslegan ávinning hins brotlega af broti, muni hafa áhrif á hlutfall þeirra mála sem lýkur með sátt.

---

### **Heimildir**

Forsætisráðuneytið (2006). *Skýrsla nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum*. Sótt 8. september 2015 af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir/Skyrslanefndarumvidurlog.pdf>.

Þingskjal 1077. (2014-2015). Frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl. *Alþingistiðindi A-deild*, 144. Sótt 12. október 2015 af <http://www.althingi.is/altext/144/s/1077.html>.

Þingskjal 789. (2006-2007). Frumvarp til laga um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. *Alþingistiðindi A-deild*, 133. Sótt 12. október 2015 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0789.html>.





# BREYTINGAR FRAMUNDAN Á LÖGGJÖF UM VÁTRYGGINGAMARKAÐ



**Sigurður Freyr Jónatansson,**  
forstöðumaður á  
greiningasviði

## Inngangur

Á yfirstandandi löggjafarþingi er ætluð fjármála- og efnahagsráðuneytisins að leggja fram frumvarp til nýrra laga um váttryggingastarfsemi. Frumvarpið byggir á Evróputilskipun nr. 2009/138/EB sem í daglegu tali hefur verið nefnd Solvency II.

Ef til er eitthvað sem heitir Solvency II má gera ráð fyrir að Solvency I sé til. Það er þó ekki til nein tilskipun sem ber þetta heiti. Í raun er Solvency I frekar óljóst hugtak. Samevrópska löggjöf um váttryggingamarkaðinn má rekja aftur til 8. áratugar síðustu aldar, en núgildandi tilskipun um skaðatryggingar er frá árinu 1973. Þá voru gerðar reglur um lágmarksgjaldþol váttryggingafélaga sem byggðu á tölfræðilegum rannsóknum á gögnum frá 6. áratugnum. Um er að ræða einfaldar reiknireglur, sem í grófum dráttum eru einföld hlutföll af iðgjöldum og tjónum síðasta árs. Sá mælikvarði tekur í besta falli eingöngu á váttryggingaáhættu en ekki öðrum áhættuþáttum eins og t.d. markaðsáhættu eða rekstraráhættu, auk þess sem eingöngu er horft í baksýnispegilinn við þennan útreikning. Þessar reglur hafa þó í raun ekki reynst illa, í það minnsta kom váttryggingamarkaðurinn í Evrópu almennt betur út úr síðustu fjármálakrisu en bankamarkaðurinn.

Þó hafa átt sér stað áföll á váttryggingamarkaði sem hafa kveikt viðvörnarljós. Fall risans AIG í Bandaríkjunum árið 2008 var t.d. vegna þess að félagið fór út í hliðarstarfsemi sem hafði ekkert með váttryggingastarfsemi að gera og þar kom fram að ekki er nóg að horfa á

váttryggingaáhættuna eingöngu.

Alþjóðlegar áherslur í fjármálaeftirliti hafa einnig breyst. Nú er lögð áhersla á svokallað áhættumiðað eftirlit. Í stuttu máli felst áhættumiðað eftirlit í því að horft er til allra áhættuþátta í rekstri eftirlitskyldra aðila. Markmiðið er að horfa fram á við og greina hvaða hættur geta verið yfirvofandi í rekstrinum og rekstrarumhverfinu. Aukin áhersla er lögð á stjórnarhætti og hlutverk stjórna. Í Solvency II er lögð áhersla á ábyrgð stjórnar á rekstri félagsins. Hlutverk fjármálaeftirlita felst í því að veita stjórninni aðhald og leiðbeiningar, fylgjast með því að lögunum sé hlítt og vara við yfirvofandi hættum í rekstri og gæta þess að tekið sé á vandanum hverju sinni. Þessar nýju áherslur leggja ríkar skyldur á fjármálaeftirlit, þar sem þau þurfa í auknum mæli að greina áhættur og mynda sér sjálfstæða skoðun á þeim og geta í minna mæli stuðst við niðurnjörvaðar reglur.

Undirbúningur Solvency II hefur tekið langan tíma og hefur staðið yfir frá aldamótum. Fjármálaeftirlitið hefur tekið þátt í undirbúningi tilskipunarinnar á vettvangi EES og fyrstu drög að henni voru birt í júlí 2007. Fjármálakrisan varð þess valdandi að miklar breytingar voru gerðar á tilskipuninni áður en hún var gefin út í nóvember 2009. Þar með var þó ekki öll sagan sögð, í ljós kom að fyrirbyggjandi regluverk hentaði illa til að mæla áhættu líftryggingafélaga sem veita langtímaábyrgðir. Breytingartilskipun (sem í daglegu tali kallast Omnibus II) nr. 2014/51/ESB frá því í janúar 2014, tekur á þessum þáttum, auk þess sem gera

þurfti breytingar vegna stofnunar nýrrar evrópskrar eftirlitsstofnunar (EIOPA, European Insurance and Occupational Pensions Authority) sem fékk auknar heimildir og skyldur umfram samstarfsnefndina sem starfaði áður (CEIOPS Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors). Nú er biðin loks á enda, en tilskipunin á að taka gildi frá og með 1. janúar 2016.

## Almennt um frumvarpið og breytingar frá gildandi lögum

Í samræmi við Solvency II tilskipunina er í frumvarpinu lagður til ákveðinn lagarammi sem váttryggingafélög og Fjármálaeftirlitið starfa eftir. Gert er ráð fyrir að fleiri atriði verði nánar útfærð með reglugerð settri af ráðherra eða reglum Fjármálaeftirlitsins en áður hefur þekkst. Reglugerð ráðherra verður byggð á reglugerð ESB sem fylgdi Solvency II, nr. 2015/35. Þessi reglugerð hefur oft verið kölluð annað stig innleiðingar (level 2) þar sem hún tekur á þáttum sem eru tæknilegri en tilskipunin og á því að þurfa minni pólitíska umræðu.

Þriðja stig innleiðingar (level 3) felst svo í tæknistöðlum (technical standards) sem gefnir eru út af EIOPA og byggja á nánari útfærslu eftirlitsstjórnvalda. Má í því sambandi nefna gagnaskil til eftirlitsstjórnvalda. Í tilskipuninni er skilgreint hvert markmið gagnaskilanna er, í reglugerðinni er form útfært nánar og í tæknistaðli eru nákvæmar leiðbeiningar um hverju skal skila. Gert er ráð fyrir að tæknistaðlar sem fjalla um starfsemi váttryggingafélaga verði gefnir út sem reglur Fjármálaeftirlitsins

en tækniáætlar sem fjalla um starfsemi Fjármálaeftirlitsins verði gefnir út sem reglugerð af fjármálaráðherra.

### Helstu atriði frumvarpsins

Í þessum kafla verður stiklað á helstu atriðum frumvarpsins og fjallað um þá einstöku kafla sem fela í sér helstu nýmælin í löggjöfni.

Meginmarkmið frumvarpsins er að vernda hagsmuni váttryggingartaka og váttryggðra og er það í samræmi við gildandi lög. Í kjölfar fjármálakrisunnar hefur verið lögð aukin áhersla á fjármála-stöðugleika í öllu fjármálaeftirliti og endurspeglast það einnig í Solvency II. Því er það einnig markmið laganna skv. frumvarpinu að tryggja fjárhagslegan stöðugleika á váttryggingamarkaði.

Flest starfandi váttryggingafélög falla undir öll ákvæði frumvarpsins. Viðlagatrygging Íslands er þó undanþegin Solvency II og þar af leiðandi ýmsum ákvæðum frumvarpsins.

Sjöundi kafla frumvarpsins fjallar um eftirlit. Lykilatriði er hið svokallaða eftirlitsferli (e. supervisory review process) en eitt af markmiðum Solvency II tilskipunarinnar er samræmt eftirlit á efnahagssvæðinu. Í kaflanum eru gerðar kröfur um gagnaskil til Fjármálaeftirlitsins en tíðni og umfang þeirra mun aukast. Öll gagnaskil verða á XBRL formi sem er alþjóðlegt gagnaskilamál og mun EIOPA safna gögnum frá aðildarríkjum EES.

Áttundi kafla frumvarpsins fjallar um stjórn, áhættustýringu og innra eftirlit. Mikilvægt er að váttryggingafélag hafi

eðlilegt og heilbrigt stjórnkerfi þar sem ekki er mögulegt að mæla allar tegundir áhættu sem þau standa frammi fyrir. Stjórnkerfi (e. system of governance) váttryggingafélags þarf að hafa starfssvið áhættustýringar, regluvörslu, innri endurskoðunar og tryggingastærðfræðings. Þessum verkefnum getur verið sinnt af einstaklingum eða deildum innan váttryggingafélaga eða verið útvistað til aðila utan félagsins í samræmi við eðli, stærð og margbreytileika starfseminnar. Útvistun dregur þó ekki úr hæfiskröfum til þeirra sem bera ábyrgð á lykilstarfssviðum. Smærri váttryggingafélög geta fengið heimild til að fela sama einstaklingi eða deild að sinna fleiru en einu af þessum verkefnum en þó skal innri endurskoðun ávallt vera sjálfstæð eining. Váttryggingafélag skal meta hæfi þeirra sem bera ábyrgð á verkefnum og tilkynna ábyrgðaraðila til Fjármálaeftirlitsins. Váttryggingafélag skal vera með virka viðvarandi áhættustýringu sem er skilvirkur hluti af skipulagi félagsins. Áhættustýringin skal ná yfir þá áhættuþætti sem notaðir eru til útreiknings á gjaldþolskröfu sem og áhættuþætti sem eru ekki að öllu leyti hluti af þeim útreikningum.

Eigin áhættu- og gjaldþolsmat (e. Own Risk and Solvency Assessment, ORSA) skal vera hluti af viðskiptaáætlun allra váttryggingafélaga og er mikilvægt við áhættustýringu félagsins. Niðurstöður matsins skulu tilkynntar Fjármálaeftirlitinu. Mikilvægt er að stjórn váttryggingafélags komi með virkum hætti að gerð ORSA. Fjármálaeftirlitið skal hafa aðgang að allri

útvistaðri starfsemi váttryggingafélaga og skal vera upplýst áður en mikilvægum verkefnum er útvistað.

Níundi kafla fjallar um opinbera birtingu upplýsinga. Auknar kröfur eru gerðar um opinbera birtingu í frumvarpinu. Meðal annars skulu váttryggingafélög a.m.k. árlega birta opinberlega mikilvægar upplýsingar um gjaldþol og fjárhagslega stöðu til að tryggja gagnsæi á markaðnum.

Fjórtaði kafla fjallar um váttryggingaskuld sem eru skuldbindingar váttryggingafélaga vegna váttryggingarsamninga. Þær meginreglur og trygginga-stærðfræði- og tölfraeðilegar aðferðir sem liggja að baki útreikningi váttryggingaskuldar hafa verið samræmdar á EES-svæðinu til að auðvelda samanburð og tryggja gagnsæi. Aðferðirnar eiga einnig að vera í samræmi við alþjóðlega þróun í reikningsskilum og eftirliti. Váttryggingafélög skulu hafa innri ferla og verklag til að tryggja að gögn sem notuð eru við mat á váttryggingaskuld séu viðeigandi, heildstæð og nákvæm.

Fimmtíundi kafla fjallar um gjaldþol. Gjaldþol er það fjármagn sem váttryggingafélag þarf að hafa tiltækt til að mæta óvæntum áföllum sem ekki er gert ráð fyrir í váttryggingaskuld þess. Oftast er fjárhæð þess jöfn eigin fé félagsins, eftir atvikum að frádrögnum frádráttarliðum. Gjaldþol er byggt á viðurkenndum gjaldþolsliðum sem geta verið í efnahagsreikningi eða utan hans. Gjaldþolsliðir í efnahagsreikningi kallast kjarnagjaldþol (e. basic own funds) en váttryggingafélag getur

jafnframt sótt um notkun svonefnds stuðningsgjaldþols (e. ancillary own funds) til Fjármálaeftirlitsins. Gjaldþolsliðir eru flokkaðir eftir gæðum í þrjá gjaldþolsþætti. Notkun gjaldþolsliða af minni gæðum er takmörkuð við ákveðin mörk. Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með flokkun gjaldþolsliða hjá váttryggingafélögum.

Sextándi kafli fjallar um gjaldþolskröfu (e. Solvency Capital Requirement, SCR). Gjaldþolskröfu er mætt með hæfum gjaldþolsliðum. Frumvarpið setur ramma um hvernig krafan er ákvörðuð en nánari útfærsla mun verða sett í reglugerð. Gjaldþolskrafa skal vera mælikvarði yfir alla mælanlega áhættu váttryggingafélags. Váttryggingafélag skal reikna gjaldþolskröfu sína a.m.k. árlega og endurreikna hana ef áhættusnið þess breytist verulega. Gjaldþolskrafan skal ákveðin þannig að váttryggingafélag geti með 99,5% líkum staðið við skuldbindingar sínar gagnvart váttryggingartökum næstu 12 mánuði. Útreikningur gjaldþolskröfu byggist á svokallaðri staðalreglu (e. standard formula) en váttryggingafélög geta sótt um að reikna hana að öllu leyti eða að hluta til með eigin líkani.

Sautjándi kafli fjallar um lágmarksfjármagn (e. Minimum Capital Requirement, MCR). Lágmarksfjármagn má aldrei nema lægri fjárhæð en sem nemur kjarnagjaldþolsliðum váttryggingafélags. Starfsleyfi váttryggingafélags skal afturkallað ef virði gjaldþolsliða þess fer undir lágmarksfjármagn og það getur ekki rétt við fjárhag sinn á skömmum tíma. Lágmarksfjármagnið er reiknað með einfaldri reiknireglu og er markmiðið

að hæfilegur munur sé á milli þessarar kröfu og gjaldþolskröfunnar. Lágmarksfjármagn skal reiknað a.m.k. ársfjórðungslega og niðurstaðan skal tilkynnt Fjármálaeftirlitinu.

Átjándi kafli er um fjárfestingar. Gerð er almenn krafa um að fjárfestingar váttryggingafélaga séu nægilega góðar til að mæta kröfum um fjárhagsgrundvöll og skal öllum fjárfestingum stýrt í samræmi við svokallaða varfærnisreglu (e. prudent person principle).

Áhættumiðað eftirlit hefur í för með sér að ekki verða settar ákveðnar skorður á fjárfestingar í einstökum tegundum eignaflokka í eignum til jöfnunar váttryggingaskuldar eins og verið hefur.

Nítjándi kafli fjallar um sérstakar ráðstafanir sem grípa þarf til ef váttryggingafélag uppfyllir ekki gjaldþolskröfu eða kröfu um lágmarksfjármagn. Meðal nýmæla í kaflanum má nefna að váttryggingafélag skal hafa verklagsreglur sem gera því kleift að greina versnandi fjárhagsstöðu og skal það tilkynna Fjármálaeftirlitinu án tafar ef hætta er talin á því að gjaldþolskrafa eða krafa um lágmarksfjármagn verði ekki uppfyllt. Þá getur Fjármálaeftirlitið takmarkað eða bannað ráðstöfun váttryggingafélags uppfylli það ekki kröfur um váttryggingaskuld. Váttryggingafélag sem uppfyllir ekki gjaldþolskröfu eða þar sem talin er hætta á að slíkt gerist innan þriggja mánaða skal tilkynna Fjármálaeftirlitinu um stöðuna. Fjármálaeftirlitið getur veitt váttryggingafélaginu frest til allt að 9 mánaða til að gera áætlun um endurreisn fjárhags. Sama tilkynningarskylda gildir ef váttryggingafélag sér fram á að uppfylla

ekki kröfur um lágmarksfjármagn. Endurfjármögnunaráætlun má ekki taka lengri tíma en þrjú mánuði og Fjármálaeftirlitið getur takmarkað eða bannað ráðstafanir váttryggingafélags sem er í endurfjármögnunarferli á fjármunum sínum og útgáfu nýrra váttryggingaskírteina. Takist endurfjármögnun ekki skal Fjármálaeftirlitið afturkalla starfsleyfi félagsins.

### Lokaorð

Fjármálaeftirlitið og íslensk váttryggingafélög hafa búið sig undir gildistöku Solvency II tilskipunarinnar á undanförunum árum. Segja má að gildistaka laga sem skapar nýja umgjörð og laguumhverfi á markaðnum sé smiðshöggið á þá vinnu.

Ýmsar áskoranir eru framundan og þrátt fyrir töluverðan undirbúning er enn ýmislegt óunnið. Fjármálaeftirlitið mun á næstu vikum verða í auknum samskiptum við váttryggingafélög vegna undirbúningsins og til að fylgja regluverkinu eftir á fyrstu mánuðunum eftir gildistöku.

Það er einnig mikilvægt að aðrir hagsmunaaðilar, fjölmiðlar og almenningur séu vel upplýstir um væntanlegar breytingar. Höfundur vonast til að grein þessi sé upplýsandi og minnir loks á netfangið [solvencyii@fme.is](mailto:solvencyii@fme.is), þar sem hægt er að beina fyrirspurnum til Fjármálaeftirlitsins um allt er varðar Solvency II.







# SAMSKIPTI FJÁRMÁLAEFTIRLITSINS VIÐ YTRI ENDURSKOÐENDUR EFTIRLITSSKYLDRA AÐILA SEM JAFNFRAMT ERU EININGAR TENGÐAR ALMANNAHAGSMUNUM



Ragnheiður Morgan  
Sigurðardóttir,  
lögfræðingur á  
eftirlitssviði

## Aðdragandi og alþjóðleg þróun

Undanfarin ár hefur sú krafa orðið háværrari á alþjóðavettvangi að samskipti milli eftirlitsstjórnvalda og ytri endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum<sup>1</sup> séu sett í formlegan farveg. Slíku fyrirkomulagi er ætlað að stuðla að árangursríkum samskiptum milli eftirlitsaðila og ytri endurskoðenda ásamt því að auka gæði bæði eftirlits og ytri endurskoðunar. Allt frá útgáfu Framkvæmdarstjórnar ESB á „The Green Paper (Lessons from the Crisis)“ árið 2010 hefur verið unnið markvisst að því að endurbæta regluverk um endurskoðendur og endurskoðun. Afrakstur þeirrar vinnu leiddi til breytingartilskipunar 2014/56/EU sem breytti tilskipun Evrópusambandsins um endurskoðun 2006/43/EC, og varð þess valdandi að samhliða var gefin út ný reglugerð nr. 537/2014, um sérstakar kröfur sem gerðar eru til ytri endurskoðunar á einingum tengdum almannahagsmunum. Sett er fram krafa um skilvirk samskipti eftirlitsaðila og ytri endurskoðenda í 12. gr.

reglugerðarinnar auk þess sem kveðið er á um að gefa skuli út leiðbeiningar um framkvæmd samskiptanna. Drög að slíkum leiðbeiningum hafa þegar verið gefin út af EBA (European Banking Authority). Jafnframt gaf Basel nefndin um bankaeftirlit (Basel Committee on Banking Supervision, BCBS) út nýjar leiðbeiningar árið 2014 um endurskoðun banka, þar sem fjallað er með ítarlegum hætti um form og umgjörð samskipta eftirlitsaðila, ytri endurskoðenda og endurskoðunarnefnda.

Leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2015 um samskipti Fjármálaeftirlitsins við ytri endurskoðendur eftirlitsskyldra aðila sem jafnframt eru einingar tengdar almannahagsmunum má rekja til þeirrar þróunar sem orðið hefur á alþjóðavettvangi undanfarin ár og byggja þau að meginsteftnu til á framangreindum viðmiðum EBA og Basel nefndarinnar.

Hugmyndir um ávinning af auknum samskiptum Fjármálaeftirlitsins og

ytri endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum eru þó ekki nýjar af nálinni hér á landi. Undirbúningur að gerð samskiptaviðmiða hófst árið 2012 en þá þegar höfðu sum nágrannaríki okkar hafið formleg samskipti milli eftirlitsaðila og ytri endurskoðenda. Sú reynsla nýttist því við mótun þeirrar umgjarðar sem leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2015 setja. Til viðbótar við að hafa alþjóðlega reynslu og útgefin viðmið að leiðarljósi var lögð áhersla á samráð við hagsmunaaðila bæði við undirbúning sem og í umsagnarferli tilmælanna.

## Markmið og gildissvið

Leiðbeinandi tilmæli nr. 4/2015 voru gefin út í júní 2015 og er efni þeirra skipt upp í tvo kafla. Í fyrri kafla tilmælanna er fjallað um markmið þeirra og gildissvið. Meginmarkmið þeirra er að auka flæði upplýsinga milli annars vegar Fjármálaeftirlitsins og hins vegar ytri endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum sem eru undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins í þeim tilgangi að stuðla að bættu eftirliti og

Leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 4/2015 eru fyrsta skrefið í þá átt að formfesta samskipti Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda eininga tengdum almannahagsmunum sem jafnframt eru eftirlitsskyldar ásamt því að fylgja um leið þeirri þróun sem orðið hefur á alþjóðavettvangi. Ytri endurskoðendur eru opinberir sýslunarmenn og gegna eftirlitshlutverki fyrir fjárfesta, hluthafa, stofnfjáreigendur og aðra hagsmunaaðila sem treysta

á að fjárhagsupplýsingar gefi rétta mynd af fjárhagsstöðu fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið gegnir eftirlitshlutverki fyrir stjórnvöld og skattborgara sem eiga mikið undir því að eftirlitsskyldir aðilar starfi innan þess ramma sem þeim hefur verið settur með lögum og reglum ásamt því að starfsemin fari fram með hagsmuni viðskiptavina, hluthafa, stofnfjáreigenda og alls þjóðarbúsins að leiðarljósi. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda eru því að þessu leyti

sambærileg fyrir hagsmunaaðila. Þrátt fyrir framangreint hefur skipulögð upplýsingamiðlun milli Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda eftirlitsskyldra aðila verið takmörkuð hingað til en vonir standa til að þau skref sem tekin voru með setningu tilmælanna marki upphafið af opnum, uppbyggilegum og árangursríkum samskiptum sem stuðla að trausti og stöðuleika á fjármálamarkaði.

<sup>1</sup> Einingar tengdar almannahagsmunum skv. 7. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 eru: a. Lögaðili sem er með skráð lögheimili á Íslandi og hefur verðbréf sín skráð á skipulegum verðbréfamarkaði í ríki innan Evrópska efnahagssvæðisins, í aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, b. Lífeyrissjóður sem hefur fullgilt starfsleyfi, c. Lánastofnun eins og hún er skilgreind í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki og d. Félag sem hefur starfsleyfi til að reka váttryggingastarfsemi hér á landi samkvæmt lögum nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi.

endurskoðun. Reglulegum samskiptum aðila á grundvelli tilmælanna er ætlað að vera viðbót við gildandi lög og reglur um lögbundna endurskoðun og er ekki ætlað að hafa áhrif á eðli og tilgang lögbundinnar endurskoðunar.

Eins og fram hefur komið nær gildissvið tilmælanna til eftirlitsskyldra aðila sem jafnframt teljast einingar tengdar almannahagsmunum, sbr. 7. tölul. 1. gr. laga nr. 79/2008 um endurskoðendur. Gildissvið tilmælanna er því nokkuð vítt og nær til yfir 50 innlendra aðila eins og sakir standa, en gengið er útfrá því að lögð verði áhersla á regluleg samskipti við þá sem teljast kerfislega mikilvægir. Þó gera tilmælin ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti kallað ytri endurskoðendur annarra aðila sem falla undir gildissvið tilmælanna til fundar þegar tilefni er til eða sem hluta af reglubundnu eftirliti.

Mælst er til þess að eftirlitsskyldir aðilar sem falla undir gildissvið tilmælanna feli ytri endurskoðendum sínum, í ráðningarbréfi, að fara eftir þeim samskiptaviðmiðum sem sett eru fram í tilmælunum. Þá er vakin athygli á því að tilmælin geta orðið grundvöllur krafna um úrbætur með vísan til heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta.

### **Samskiptaviðmið**

Meginefni tilmælanna er að finna í öðrum kafla þeirra þar sem fram koma hin eiginlegu samskiptaviðmið Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda. Reglulegir fundir aðila bæði við upphaf endurskoðunar og lok hennar mynda umgjörð um samskiptin. Tilmælin gera ráð fyrir

tvíhliða fundum Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda en einnig er hægt að óska eftir aðkomu formanns endurskoðunarnefndar hins eftirlitsskylda aðila á slíkum fundum varðandi einstök málefni, þyki tilefni til. Enn fremur getur formaður endurskoðunarnefndar óskað eftir að koma á áðurgreinda fundi vilji hann koma einhverjum skilaboðum eða upplýsingum á framfæri.

Markmið fundar við upphaf endurskoðunar er að veita Fjármálaeftirlitinu og ytri endurskoðendum vettvang til að fara yfir ýmsa þætti sem geta haft áhrif á skipulagningu endurskoðunar og eftirlits. Fundur aðila sem haldinn er fyrir lok endurskoðunar, þegar drög að ársreikningi eru fyrirbyggjandi en fyrir áritun hans, veitir svo aðilum möguleika á að fara yfir þætti sem snerta niðurstöður og framkvæmd endurskoðunar og eftirlits auk þess að fara yfir atriði frá fundi við upphaf endurskoðunar. Tilmælin innihalda upptalningu á umræðuefnum fyrir hvorn fund fyrir sig þar sem útlitað er nánar hvernig gagnkvæmri upplýsingamiðlun skuli háttað.

Í samskiptaviðmiðum annars kafla er aukin heldur fjallað um hvað skuli haft að leiðarljósi í samskiptum Fjármálaeftirlitsins og ytri endurskoðenda. Þar er lögð áhersla á að þau séu opin og uppbyggileg að teknu tilliti til trúnaðar- og þagnarskyldu aðila og að þau einkennist af gagnkvæmri upplýsingamiðlun sem gagnast við að bæta gæði og árangur af bæði endurskoðun og eftirliti. Sérstaklega er tiltekið að ekki

skuli fjalla um einstaka viðskiptamenn eftirlitsskyldra aðila og að hvorugur aðili noti vinnugögn hins aðilans við störf sín.

### **Niðurlag og næstu skref**

Þegar hefur verið hafist handa við innleiðingu tilmælanna í verklag Fjármálaeftirlitsins og munu fyrstu formlegu fundir stofnunarinnar með ytri endurskoðendum á grundvelli tilmælanna verða haldnir nú í nóvember. Að mati Fjármálaeftirlitsins munu tilmælin skapa og styðja við þá umgjörð sem nauðsynleg er til þess að tryggja árangursrík samskipti aðila sem eru til þess fallin að styrkja báða aðila í störfum sínum og auka um leið gæði bæði endurskoðunar og eftirlits.

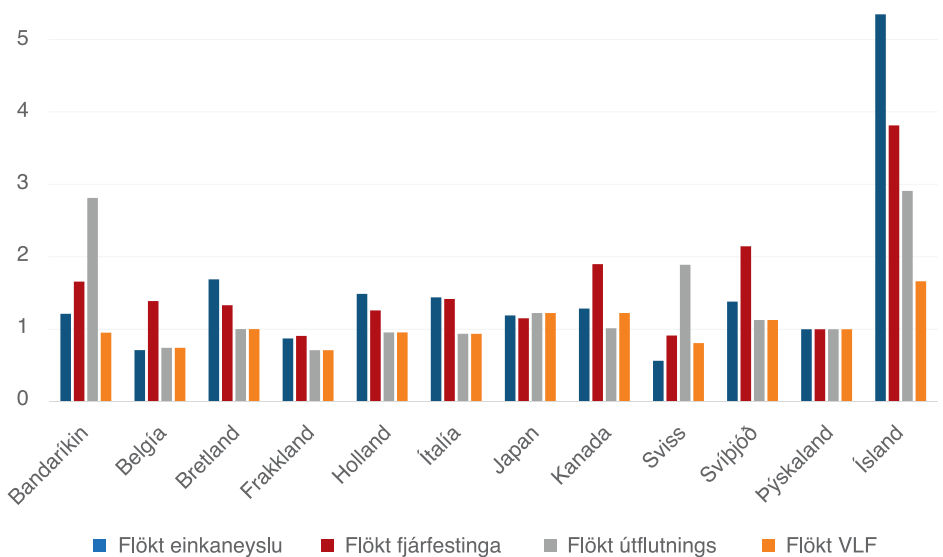
# BASEL II OG EIGINFJÁRÞÖRF BANKA Á ÍSLANDI



Guðmundur Örn Jónsson,  
sérfræðingur í  
áhættugreiningu

Eiginfjárkröfur sem gerðar eru til banka sem starfa á Íslandi eru að stofni til byggðar á hinum alþjóðlega Basel II staðli. Staðallinn býður upp á tvær megin aðferðir við að mæla eiginfjárkröfur, staðalaðferð og innramatsaðferð. Báðum aðferðunum er ætlað að mæla sömu áhættuþætti. Staðalaðferðin er mun einfaldari í framkvæmd en innramatsaðferðin sem byggir á flóknum líkönum. Þrátt fyrir mismun á aðferðunum er tilgangurinn í báðum tilvikum að leiða fram eiginfjárkröfur sem eru sambærilegar innbyrðis. Samræmi milli aðferðanna hefur verið mælt og innramatsaðferðin verið kvörðuð til að bæta það samræmi. Því á að jafnaði að vera nokkuð gott samræmi milli eiginfjárfraða hvort sem byggt er á staðalaðferð eða innramatsaðferð.

Erfitt er að leggja mat á hversu vel eiginfjárkröfur staðalaðferðarinnar eiga við þar sem aðstæður eru frábrugðnar þeim sem forsendur Basel II staðalsins miðast við, eins og til dæmis á Íslandi. Eiginfjárkröfur samkvæmt staðalaðferðinni byggja á áhættuvogum sem eru fastar fyrir einstaka útlánaflokka en ekki á forsendum sem hægt er að leggja mat á. Í innramatsaðferðinni er þessu öðruvisi farið. Þar eru eiginfjárkröfur að mestu leyti metnar út frá vanskilalíkum (PD), væntu tapi við vanskil (LGD) og samfylgni útlánagæða við almennt efnahagsástand. Samfylgni útlánagæða við almennt efnahagsástand er nátengd flökti almenns efnahagsástands. Eftir því sem flökt almenns efnahagsástands eykst ættu áhrif þess á útlánagæði að aukast, sem jafngildir aukinni



Mynd 1 Hlutfall flökts undirliða vergrar þjóðarframleiðslu ýmissa landa miðað við Þýskaland. Gögn World Bank frá 1980.

samfylgni. Framangreindar breytur eru allar mælanlegar, annars vegar út frá sögulegum vanskilum og hins vegar út frá opinberum mælingum á efnahagsástandi (hagstærðum).

Fjármálaeftirlitið skoðaði nýlega hvort forsendur Basel II staðalsins ættu jafn vel við banka sem eingöngu störfuðu á Íslandi og alþjóðlega banka sem staðallinn tekur mið af. Var það gert með samanburði á sögulegum vanskilum (PD og LGD) og sögulegri þróun landsframleiðslu á Íslandi og í völdum samanburðarlöndum. Niðurstöðurnar sýna að flökt vergrar landsframleiðslu reyndist vera töluvert meira héraendis en í samanburðarlöndunum. Þannig flöktir einkaneysla rúmlega fimm sinnum meira héraendis heldur en í Þýskalandi,

fjárfestingar tæplega fjórum sinnum meira og útflutningur tæplega þrisvar sinnum meira (sjá mynd).

Þar sem landsframleiðsla jafngildir rekstrartekjum fyrirtækja og stofnana að frádregnum aðföngum, jafngilda sveiflur í landsframleiðslu sveiflum í tekjum fyrirtækja. Það leiðir til þess að útlán verða að öðru óbreyttu áhættusamari og vanskil þannig meiri og sveiflukenndari þar sem sveiflur eru miklar í landsframleiðslu. Það á einnig við um útlán til einstaklinga þar sem tekjur þeirra koma frá fyrirtækjunum.

Úttekt Fjármálaeftirlitsins styður að framangreint flökt landsframleiðslu hefur leitt til þess að vanskil í íslenska bankakerfinu eru mun meiri heldur en hjá þeim löndum sem skoðuð voru til





samanburðar og skipti þar engu þótt litið væri framhjá falli bankakerfisins árið 2008. Flökt í vanskilum reyndist einnig töluvert meira héraðs eins og gera mátti ráð fyrir þar sem flökt í landsframléiðslu er meira.

Þar sem eiginfjárkröfur Basel II staðalsins taka mið af vanskilum í mjög slæmu áferði (99,9% hlutfallsbil vanskila, með öðrum orðum versta

ár af 1000 árum) þarf eiginfjárlutfall banka sem starfa eingöngu á Íslandi að vera töluvert hærra en gert er ráð fyrir í forsendum Basel II staðalsins ef líkur á falli þeirra eiga að vera í samræmi við forsendur staðalsins. Erfitt er hins vegar að meta nákvæmlega hvert það eiginfjárlutfall ætti að vera. Ástæðan er bæði skortur gagna og skortur á samanburðarhæfni þeirra gagna sem til eru. Til að auka nákvæmni í mati

Fjármálaeftirlitsins svo einhverju næmi, miðað við þær aðferðir sem beitt er, þyrfti til dæmis að safna vanskilagögnum í fleiri ár eða áratugi. Verkefni næstu missera verður hins vegar að bregðast við þeim vísbendingum sem fram hafa komið um aukna áhættu í starfsemi banka héraðs. Ljóst er að tryggja verður að eigið fé og áhættustýring íslenska bankakerfisins taki mið af þeim sérstöku aðstæðum sem hér ríkjja.



**FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ**  
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

**Ritstjórn:** Jón Þór Sturluson, Kristján Ólafur Jóhannesson, Ragnar Hafliðason, Ragnheiður Morgan Sigurðardóttir, Sara Sigurðardóttir og Sigurður G. Valgeirsson

Skoðanir sem koma fram í greinum í þessu riti eru skoðanir höfunda(r) og þurfa ekki að endurspeгла skoðun Fjármálaeftirlitsins.