



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

FJÁRMÁL

Vefrit Fjármálaeftirlitsins

Efni:

Kerfislegt mikilvægi lífeyrissjóða og eftirlitshögnun á fasteignalánamarkaði

Loftur Hreinsson, sérfræðingur í áhættugreiningu og
María Finnsdóttir, sérfræðingur í fjárhagslegu eftirliti

Fyrirtækja- og áhættumenning – mikilvægur þáttur í starfsemi fyrirtækja á fjármálamarkaði

Guðrún Finnborg Þórðardóttir, forstöðumaður reglusetninga og
Hrafnhildur Mooney, sérfræðingur í áhættugreiningu

Fjármálaeftirlitið og fjölmiðlarnir

Sigurður G. Valgeirsson, upplýsingafulltrúi

KERFISLEGT MIKILVÆGI LÍFEYRISSJÓÐA OG EFTIRLITSHÖGNUN Á FASTEIGNALÁNAMARKAÐI

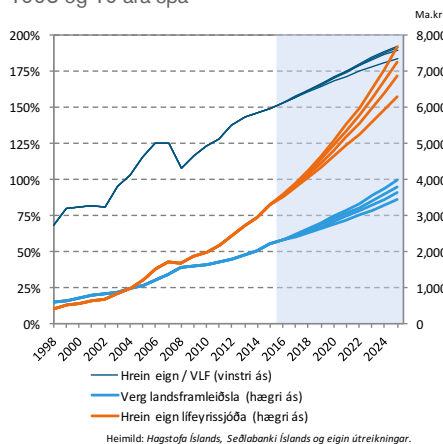
Í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 hefur eftirlit með kerfislega mikilvægum aðilum verið eftt til muna og hafa þeir m.a. verið látnir sæta strangari eiginfjárkröfum.^{1,2} Bankar hafa verið í forgrunni aðgerða stjórnvalda til að auka fjármálastöðugleika og alþjóðlegir eftirlitsaðilar hafa hingað til undanskilið lífeyrissjóði frá greiningum á kerfislega mikilvægum aðilum.³ Til að ná utan um áhættu í fjármálakerfinu öllu er þó mikilvægt að skoða hvort ekki séu fleiri aðilar en bankarnir í þeirri stöðu að geta valdið ólgu á fjármálamörkuðum og þar með á fjármálastöðugleika.

Áherslan á banka er þó eðlileg því auk þess að sinna greiðslumiðlunarhlutverki fylgir þeim áhætta vegna tímamisvægis (e. maturity mismatch) sem er fólgið í samsetningu eigna og skulda þeirra. Lífeyrissjóðirnir búa ekki við sömu áhættu þar sem stór hluti skuldbindinga þeirra er ekki á gjaldþaga fyrr en eftir áratugi eða þegar sjóðsfélagar ljúka starfsævi sinni. Enn fremur geta lífeyrissjóðir dreift áföllum sem þeir verða fyrir yfir mörg ár með aðgerðum á borð við skerðingu réttinda eða hækkun iðgjalda og lífeyrisaldurs.⁴

Í kjölfar fjármálahrunsins hafa lífeyrissjóðirnir orðið umsvifamestu fjárfestarnir á Íslandi. Í því ljósi vaknar spurningin hvort markaðshlutdeild þeirra hafi valdið skekkjum á fjármálamörkuðum sem geti leitt til fjármálaóstöðugleika. Hrein eign

lífeyrissjóða⁵ hefur vaxið hratt á síðustu áratugum, frá því að vera 81% af vergri landsframleiðslu (VLF) við lok árs 2000 í 150% af VLF í árslok 2015. Samkvæmt einföldu spálíkani má gera ráð fyrir að eignasafnið nái 180 til 190% af VLF að 10 árum liðnum.⁶ Til samanburðar voru heildareignir bankakerfisins 172% af VLF í árslok 2015. Samkvæmt gögnum frá OECD eru aðeins Danmörk og Holland með hlutfallslega meiri lífeyrissparnað.

Mynd 1 Þróun lífeyrissjóðakerfisins og VLF frá 1998 og 10 ára spá

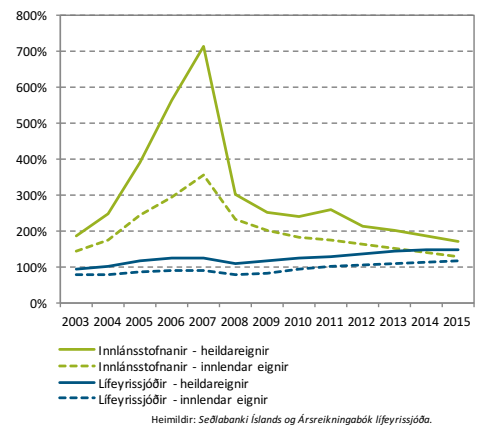


Loftur Hreinsson, sérfræðingur í áhættugreiningu



María Finnsdóttir, sérfræðingur í fjárhagslegu eftirliti

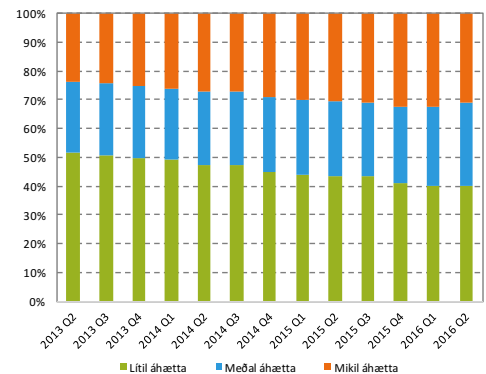
Mynd 2 Heildareignir lífeyrissjóða og innlánsstofnana (hlutfall af VLF)



Áhættuminni fjárfestingar dragast saman og erlendar fjárfestingarheimildir aukast

Vegna eðlis starfsemi lífeyrissjóða eru þeir langtímafjárfestar í leit að öruggri ávöxtun. Erfitt er að meta fyrir hve háar fjárhæðir sjóðirnir þurfa að fjárfesta ár hvert en áætla má út frá ársreikningum sjóðanna að ráðstöfunarfé þeirra hafi verið um 250 ma. kr. á árinu 2015.⁷

Mynd 3 Þróun áhættu í safni lífeyrissjóða



Heimildir: Fjármálaeftirlitið.

1 Sjá t.d. Nikola T., C. Borio and K. Tsatsaronis, (2009). The systemic importance of financial institutions, BIS Quarterly Review.

2 Sjá BIS, (2010). Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems.

3 Madison M., (2016). IMF warns pension funds could pose systemic risk to the US. Financial Times.

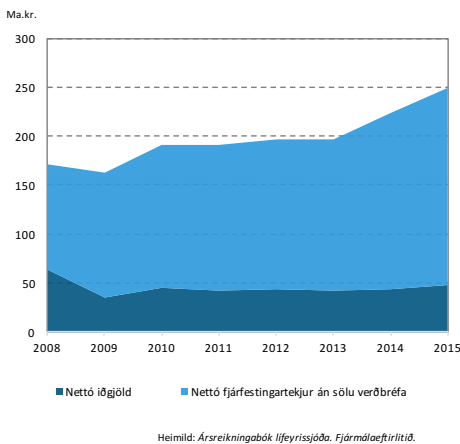
4 Roel B. og V. Siert, (2016). Stabilisers or amplifiers: Pension funds as a source of systemic risk.

5 Aðrir vörsluaðilar eru undanskildir í tölugum upplýsingum sem fram koma í greininni nema annað sé tekið fram.

6 Líkanið byggir á mismunandi sviðsmyndum fyrir langtímapróun landsframleiðslu (á bilinu 1,5% til 3,0%) og raunávöxtun eigna lífeyrissjóða (á bilinu 3,0% til 4,5%) en 3,0% verðbólgu í öllum tilfellum.

7 Upplýsingar úr samantekt FME á ársreikningum lífeyrissjóða, án sölu og afborgana af verðbréfum. Sjá <http://www.fme.is/utgefing-fni/tolulegar-upplýsingar>

Mynd 4 Ráðstöfunarfé lífeyrissjóða 2008-2015



Lífeyrissjóðirnir hafa þurft að halda sig við þau takmörkuðu færi sem hafa gefist á innlendum mörkuðum frá fjármálahruninu 2008 vegna fjármagnshafta. Þeir hafa því misst af fjárfestingartækifærum erlendis þar sem fjárfestingarkostir eru fleiri. Auk þess eru þeir bundnir lagalegum takmörkunum við framkvæmd fjárfestingarstefnu sinnar.

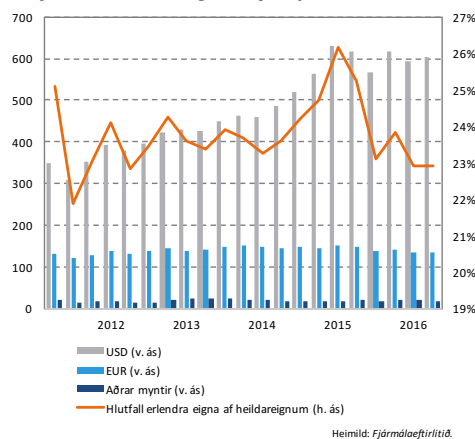
Sé eignasafni lífeyrissjóðanna skipt eftir áhættuvægi má sjá að vægi áhættusamra eigna hefur aukist sl. ár samhliða fjölgun skráðra félaga á markaði og auknu framboði hlutdeildarskírteina í fagfjárfesta-, verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum. Til viðbótar við takmörkuð fjárfestingatækifæri sökum fjármagnshafta hefur framboð á áhættuminni eignum dregist saman.

Af heildareignum lífeyrissjóðanna er bein eign þeirra í ríkisvxlum og -skuldabréfum um 31,5%. Vægi ríkisbréfa í eignasafni sjóðanna hefur dregist saman undanfarin ár og búast má við að það

lækki enn frekar. Framboð skuldabréfa með ábyrgð ríkisins hefur minnkað og þá er óljóst hvort ríkið fari í stórar verðbréfaútgáfur á næstunni. Þar sem lífeyrisskuldbindingar sjóðanna eru verðtryggðar til langs tíma er eðlilegt að þeir vilji halda í þau ríkisbréf sem þeir eiga. Í ljósi framangreinds má álykta að velta á markaði ríkisbréfa verði óveruleg á komandi misserum.

Þrátt fyrir fjármagnshöftin voru lífeyrissjóðunum á yfirstandandi ári og árinu 2015 veittar sértækar heimildir til að kaupa erlendar eignir að fjárhæð samtals 95 ma.kr.^{8,9} Fram kemur í ritinu Fjármálastöðugleiki að sjóðirnir höfðu nýtt um 82% af heimild sinni fram að september 2016, og 77,5% af veittri heimild á þriðja ársfjórðungi.¹⁰ Ýmsir þættir geta skýrt af hverju lífeyrissjóðirnir hafa ekki nýtt allar heimildirnar. Sumir sjóðirnir eru til dæmis nálægt lögbundnu hámarki á erlendum eignum. Þá gæti afkoma á erlendum mörkuðum og styrking krónunnar hafa haft eitthvað að segja. Mikilvægt er að lífeyrissjóðirnir dreifi eignasafni sínu, m.a. með því að fjárfesta í auknum mæli erlendis á komandi árum vegna áhættusjónarmiða.

Mynd 5 Erlendar eignir lífeyrissjóða



Aukin hlutdeild lífeyrissjóða í fasteignalánnum og óbeinum lánveitingum til fyrirtækja

Ýmis lánastarfsemi hefur verið að færast frá bankakerfinu yfir til lífeyrissjóðanna. Þar má nefna fjármögnun húsnæðislána og langtímafjármögnun fyrirtækja. Benda má á jákvæð áhrif af þeirri breytingu eins og aukinn fjölbreytileika í fjármögnun og áhættudreifingu á mörkuðum. Mögulega má rekja ástæðu fyrrgreindrar hliðrunar til eftirlitshögnunar (e. regulatory arbitrage), en lífeyrissjóðirnir hafa samkeppnisforskot á bankakerfið þar sem þeir lúta ekki sama regluverki t.d. tengdu eiginfjárbindingum á grundvelli Basel II & III.¹¹

Sjóðfélagalán eru vænlegur kostur fyrir lífeyrissjóðina þar sem um er að ræða verðtryggð langtímalán með tryggingu í fasteign og ásættanlegu veðrymi. Fasteignalán eru almennt talin vera áhættulitil fjárfesting og fastir vextir þeirra lána sem sjóðirnir hafa verið að veita hafa verið yfir markmiði þeirra um 3,5% raunávöxtun. Þá lita lífeyrissjóðirnir jafnframt á sjóðfélagalán sem þjónustu við sjóðfélaga sína. Nokkrir sjóðanna hafa rýmkað lánareglur sínar og lækkað vexti til að bæta samkeppnisstöðu sína á markaði og með því auka hlutdeild sína á fasteignalánamarkaði. Þá bjóða einhverjir sjóðanna upp á óverðtryggð lán. Fasteignaveðtryggð lán lífeyrissjóða til heimila og fyrirtækja nema nú um 240 milljörðum króna og jukust um 15,5% á fyrri helmingi ársins 2016. Sjóðfélagalán jukust um 15% eða 26 milljarða króna á sama tíma árið 2015.

Markaðshlutdeild viðskiptabankanna í nýjum fasteignaveðtryggðum lánnum

8 Heimildir dreifast á lífeyrissjóði og aðra vörsluaðila eftir stærð (83% vægi) og iðgjöld að frádregnum lífeyrisgreiðslum (17% vægi).

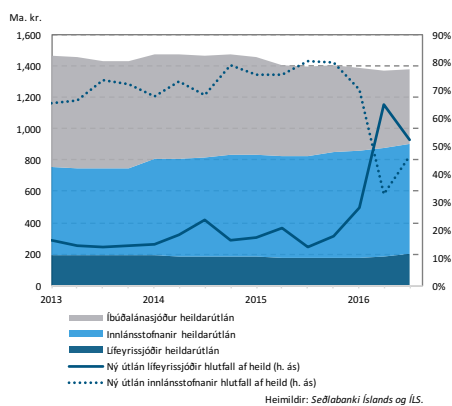
9 Seðlabanki Íslands, (2016). Nýjar heimildir lífeyrissjóða til fjárfestinga erlendis. Sjá: <http://www.seðlabanki.is/utgefing-fni/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/2016/10/19/Nyjar-heimildir-lifeyrissjoda-til-fjarfestinga-erlendis/>

10 Seðlabanki Íslands, (2016). Fjármálastöðugleiki 2016-2.

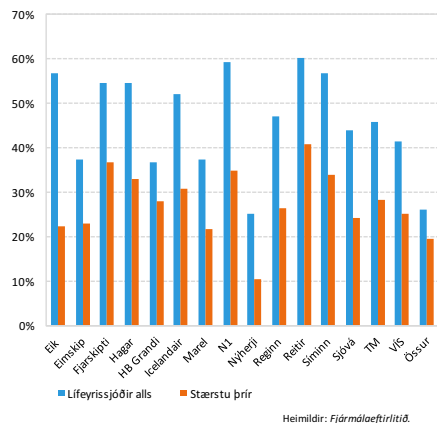
11 Dombret A., (2013). Systemic risks of shadow banking. Sjá: <http://www.bis.org/review/r130821a.pdf>

til heimila fóru úr því að vera um 70% í árslok 2015 í riflega 46% í ágúst 2016.¹² Ef bankarnir eru að missa bestu viðskiptavinina sína til lífeyrissjóðanna getur áhætta í lánasafni þeirra aukist. Lífeyrissjóðirnir keyptu talsvert af sértrygðum skuldabréfum bankanna í upphafi árs þrátt fyrir að hafa aukið beinar lánveitingar til fasteignakaupa á sama tíma.

Mynd 6 Fasteignaveðtrygð lán til heimila



Mynd 7 Eignarhlutur lífeyrissjóða í skráðum félögum



Bankarnir hafa einnig þurft að mæta aukinni samkeppni frá lífeyrissjóðunum í útlánum til fyrirtækja. Um 6,7% af heildareignum sjóðanna eru í öðrum verðbréfum og tæp 5% eru bundin í innlendum hlutdeildarskírteinum í fagfjárfesta-, verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum. Undirliggjandi eignir í þessum sjóðum eru af ýmsum toga, bæði ríkisbréf og lausafjársgjóðir en meðal eigna eru einnig ýmis skuldabréf útgefin af fyrirtækjum.

Lífeyrissjóðir eru stórir þátttakendur á hlutabréfamarkaði. Bein eign þeirra í félögum skráðum í Kauphöll Íslands nam um 42% í lok annars ársfjórðungs 2016 og í sjó þeirra var eignarhluturinn yfir 50%.

Eftirlit með áhættu lífeyrissjóða

Að mati greinarhöfundar er mikilvægt að fylgjast með auknum umsvifum lífeyrissjóða í útlánum til heimila. Þeir eru bundnir af lögum um hámarksveðhlutföll og eignadreifingu en önnur stjórnþæki hafa ekki tilætluð áhrif til hömlunar á útlánavexti þeirra. Sveiflujöfnunaraukinn sem lagður er á kerfislega mikilvæga banka hefur til dæmis ekki áhrif á lífeyrissjóði. Stærð þeirra á markaði er

augljós en hegðun þeirra hefur ekki gefið tilefni til þess að hafa áhyggjur af áhrifum á fjármálastöðugleika. Undanfarin ár hafa sjóðirnir aukið við óhefðbundnar fjárfestingar en erfitt er að meta áhættu vegna slíkra eigna. Með afnámi fjármagnshaftanna má búast við minni samþjöppun og aukinni áhættudreifingu.

Nýlega var samþykkt breyting á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða sem m.a. felur í sér að áhættustýring og -eftirlit fær aukið lagalegt vægi. Ljóst er að innra og ytra eftirlit er mikilvægt og ábyrgð stjórnenda mikil. Áhugavert verður að fylgjast með hegðun lífeyrissjóðanna þegar fram í sækir.



FYRIRTÆKJA- OG ÁHÆTTUMENNING – MIKILVÆGUR ÞÁTTUR Í STARFSEMI FYRIRTÆKJA Á FJÁRMÁLAMARKAÐI

Í takt við miklar breytingar á löggjöf og nýjar áherslur í eftirliti með fyrirtækjum á fjármálamarkaði hefur áhersla á góða stjórnarhætti aukist til muna síðustu ár. Góðir stjórnarhættir verða ekki til á einni nóttu, þeir eru nátengdir menningu fyrirtækis og því samfélagi sem við búum í. Eftir hrun hefur mikil áhersla verið á að bæta lög og reglur enda er tilhneigingin sú eftir áföll að reyna að koma í veg fyrir að þau endurtaki sig, meðal annars með lagabreytingum. Síðustu misseri hafa hinsvegar komið fram í dagsljósið ýmis mál er varða háttsemi, bæði hér á landi og erlendis, sem hafa ytt undir þá kenningu að rótin liggja ekki eingöngu í skorti á lögum og reglum eða innra verklagi heldur í því hvernig stjórnendur og starfsfólk haga sér innan stjórnskipulagsins, það er að segja fyrirtækja- og áhættumenningu.

Hvað er fyrirtækja- og áhættumenning?

Menning er ekki einfalt fyrirbæri að skilgreina og það er ekki til neitt sniðmát fyrir „góða“ eða „slæma“ menningu. Fyrir hrun var fyrirtækjamenning margra fyrirtækja lituð af of mikilli áhættusækni, takmarkaðri yfirsýn stjórnar og ofuráherslu á hagnað sem dreifðist á fáa aðila á kostnað starfsmanna, viðskiptavina, hluthafa og efnahagsins alls. Í mörgum stjórnnum fyrirtækja viðgekkst hóphugsun og hjarðhegðun þegar reyndi á að stjórnarmenn væru sjálfstæðir í vinnubrögðum og beittu gagnrýnni hugsun við ákvarðanatöku. Eins var algengt að umbunakerfi margra fyrirtækja endurspegluð ekki undirliggjandi áhættutöku fyrirtækisins.

Fyrirtækja- og áhættumenning getur bæði verið ólík innan fyrirtækis og milli fyrirtækja. Það er erfitt að skilgreina, mæla og stýra menningu og mikil áskorun að breyta henni. Mun auðveldara er til dæmis að mæla hlítinu við reglur eða misferli sem eru þá skilgreind í lögum eða reglum, þar á meðal starfsreglum fyrirtækis. Það er hins vegar ekki til neitt orð eða mælikvarði yfir „ómenningu“. Fyrirtæki getur ekki valið að hafa enga menningu heldur aðeins hvort og hvernig það ætlar að móta menningu sína og stýra.

Menning fyrirtækis samanstendur af þeim siðum, venjum og viðhorfum sem stjórn, stjórnendur og starfsmenn fyrirtækis hafa tileinkað sér á löngum tíma. Oft er sagt að menning fyrirtækja komi að ofan (e. tone from the top) og því þurfa stjórn og stjórnendur fyrirtækja að sýna gott fordæmi með því að huga að því hvernig þeir takast á við hlutverk sitt og ábyrgð. Þeir þurfa að leggja áherslu á að þróa fyrirtækjamenningu sem stuðlar að heilindum, góðu siðferði og hlítinu við lög og reglur. Menning fyrirtækis er það sem starfsmenn sjá og upplifa að er viðurkennt og verðlaunað. Birtingarmynd hennar getur verið stjórn fyrirtækisins, forstjóri eða næsti yfirmaður. Menning er í raun það sem viðgengst þegar enginn er að fylgjast með og góð fyrirtækjamenning einkennist af því að gera hið rétta, jafnvel þótt reglur kveði ekki á um það.

Hvernig verður menning eflid?

Fyrirtæki þurfa að skilgreina og móta menningu sína. Það gera þau með því að setja sér gildi og viðmið sem



Guðrún Finnborg Þórðardóttir,
forstöðumaður
reglusetninga



Hrafnhildur Mooney,
sérfræðingur
í áhættugreiningu

endurspeglar tiltekna samræmda hegðun stjórnenda og starfsmanna. Slík nálgun er til þess fallin að knýja fram viðvarandi og árangursríkar breytingar á menningu fyrirtækis svo lengi sem gildin og viðmiðin eru sýnileg og mælanleg, skjalfest í starfs- og siðareglum, tengd viðmiðum í starfskjarastefnu og viðtækari markmiðum fyrirtækisins. Stjórn og stjórnendur eru ábyrgir fyrir menningu fyrirtækisins, hegðun og hæfni og geta hvorki vikist undan þeirri ábyrgð né fært hana yfir á einstök svið innan fyrirtækisins svo sem regluvörslu, áhættustýringu, innri endurskoðun eða mannauðssvið. Þeim ber að stuðla að vitund um gildi og markmið fyrirtækisins og vera leiðandi sem fyrirmynd (e. leading by example). Mikilvægt er að áhersla stjórnenda á hegðun og menningu sé stöðug. Að móta og viðhalda menningu krefst skuldbindingar, þrautseigju og stöðugar áherslu og eftirlits af hálfu stjórnar og stjórnenda. Það er ekki nóg að setja reglur og viðmið heldur eiga þau að endurspeglast í hegðun og daglegum venjum og vinnubrögðum starfsmanna, umbunakerfi og hvernig tekið er á málum sem upp koma.

Góð fyrirtækjamenning felur í sér viðeigandi viðbrögð stjórnenda við mistökum (e. error management). Starfsmönnum þarf að finnast að þeir geti upplýst og rætt opinskátt um mistök enda eru þau óumflýjanlegur hluti af daglegri starfsemi fyrirtækja. Með því móti koma mistök fyrr fram, hægt er að leiðrétta þau tímanlega og læra af þeim. Þrátt fyrir að mikilvægt sé að hlíta lögum og reglum þá skiptir sterk fyrirtækja-

og áhættumenning miklu máli því hún endurspeglar þau gildi og viðmið sem starfsmenn sjá og upplifa að eru viðurkennd innan fyrirtækisins.

Áhættumenning fyrirtækis þarf ennfremur vera heildstæð og ná til allra eininga innan þess þannig að hver starfsmaður hafi þekkingu og fullan skilning á hlutverki sínu vegna þeirra áhættuþátta sem fyrirtækið stendur frammi fyrir og hvernig þeim er stýrt með tilliti til áhættuvilja þess. Mikilvægt er að stjórnendur og starfsmenn einstakra eininga í fyrstu varnarlínu¹ geri sér grein fyrir hlutverki sínu í innra eftirliti við að greina, mæla, meta, vakta og upplýsa um áhættu í daglegum rekstri fyrirtækisins. Fyrirtækið þarf að tryggja að allir starfsmenn hafi fengið viðeigandi fræðslu um lög, reglur, leiðbeinandi tilmæli og innra verklag sem eiga við þau störf sem þeir inna af hendi.

Áherslur Fjármálaeftirlitsins

Með innleiðingu á áhættumiðuðu eftirliti hjá Fjármálaeftirlitinu er meðal annars aukin áhersla lögð á að horfa til framtíðar. Í takt við þessar nýju áherslur er það hlutverk Fjármálaeftirlitsins að hafa skoðun á áhættu í starfseminni, þar með talið áhættu sem tengist stjórnarháttum. Framkvæmd eftirlits

er meðal annars byggð á tilmælum evrópsku eftirlitsstofnananna, EBA², ESMA³ og EIOPA⁴ um áhættumiðuð eftirlit. Matið felur í sér könnun á því hvort til staðar sé viðeigandi heildstætt kerfi stjórnarháttanna og innra eftirlits með tilliti til áhættustigs, eðlis, umfangs og starfsemi fyrirtækis. Horft er til þess hvort þessir þættir skapi áhættu og hafi áhrif á lífvænleika fyrirtækis.

Við mat Fjármálaeftirlits á fyrirtækja- og áhættumenningu er m.a. stuðst við leiðbeinandi tilmæli um stjórnarhætti nr. 5/2015 og nr. 1/2016, tilmæli EBA um stjórnarhætti⁵, leiðbeiningar um stjórnarhætti frá Basel nefndinni um bankaeftirlit⁶ og leiðbeiningar G30 ríkjanna um menningu og hegðun í bönkum.⁷

Hegðun og menning getur einnig sagt mikið til um frammistöðu fyrirtækja. Fyrri hegðun getur spáð fyrir um árangur í framtíðinni. Það þýðir að ef fyrirtæki leggja áherslu á gott siðferði, menningu og háttsemi sem stuðlar að heiðarlegum samskiptum og opnum skoðanaskiptum getur það haft jákvæð áhrif á ákvarðanatöku og fjárhagslega afkomu þeirra. Vilji fyrirtæki ná árangri er ekki fullnægjandi að styðjast eingöngu við fjárhagslega mælikvarða

Fyrirtækjamenning mótar ákvarðanatöku, hvernig fólk innir starf sitt af hendi, forgangsraðar verkefnum og hagar sér í samskiptum við samstarfsmenn og viðskiptavini. Breyting á fyrirtækjamenningu er aðeins vænleg til árangurs þegar stjórn og stjórnendur líta á það sem sína ábyrgð að móta hana og fylgja eftir í orði og á borði. Góð fyrirtækja- og áhættumenning er ein og sér ekki markmið í sjálfu sér heldur er hún tæki til að skapa traust á markaði og heilindi í viðskiptum. Gagnsæi og góð upplýsingagjöf er mikilvægur þáttur á þeirri vegferð.

¹ Fyrsta varnarlínan í þriggja þrepa varnarlíkaninu (e. three lines of defense) sbr. tilmæli nr. 1/2016

² European Banking Authority (EBA)

³ European Securities and Markets Authority (ESMA)

⁴ European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)

⁵ EBA Guidelines on Internal Governance (GL44)

⁶ Corporate Governance Principles for banks (<http://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf>)

⁷ Banking Conduct and Culture – A call for sustained and Comprehensive Reform

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ OG FJÖLMIÐLARNIR



Sigurður G. Valgeirsson,
upplýsingafulltrúi

Þegar þáverandi mannauðsstjóri Fjármálaeftirlitsins, kom til vinnu 6. október 2008 grunaði hana ekki að neyðarlög yrðu sett þá um kvöldið og að hún myndi verða í vinnunni næsta sólarhringinn. Morguninn eftir, þegar hún var á leið úr húsi fór hún hljóðlega því starfsmenn höfðu verið varaðir við því að fréttamaður biði fyrir utan tilbúinn að reyna að rekja garnirnar úr starfsmönnum. Mannauðsstjórinn komst þó óáreittur í bíl sinn og fór heim. Þar uppgötvaði hún að maður hennar virtist ekki heldur hafa verið heima um nóttina. Skömmu síðar birtist hann þó og þá var ljóst að hann var fréttamaðurinn sem „setið hafði“ um skrifstofur Fjármálaeftirlitsins um nóttina. Þetta atvik er að sumu leyti lýsandi fyrir hið litla þjóðfélag okkar Íslendinga þar sem allir þekkja alla og hver og einn gegnir mörgum hlutverkum sem hann reynir að sinna af fagmennsku.

Eins og þeir Íslendingar sem komnir voru til vits og ára á þessum tíma muna varð síðan allt brjálað, bæði í íslenskum og erlendum fjölmiðlum. Ekki er hægt að halda því fram að Fjármálaeftirlitið hafi gefið fjölmiðlamönnum ítarleg svör við þeirri skæðadrifu spurninga sem fylgdu í kjölfarið. Oft endaði svarið eitthvað á þessa leið: „Því er til að svara að sá lagarammi sem Fjármálaeftirlitið vinnur eftir takmarkar möguleika okkar á að tjá okkur um hvort einstök mál eru til skoðunar eða ekki. Við getum því ekki svarað spurningum þínum.“

Þagnarskylda

Mörgum fjölmiðlamönnum rann í skap þegar þeir fengu þetta svar og þeir

kröfðust þess að fá ýmsar upplýsingar tafarlaust. Aðrir skildu þó, að minnsta kosti að einhverju leyti, að jafnvel þó að tímarnir væru óvenjulegir þá var ástæða fyrir þögn Fjármálaeftirlitsins. Hún var sú að samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi¹ eru stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins bundnir þagnarskyldu. Í því felst, eins og segir í lögnum, að þeir mega ekki „að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn skýra óviðkomandi aðilum frá því sem þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt.“ Í lögnum kemur einnig fram að þessi þagnarskylda nær einnig til lögmanna, endurskoðenda, tryggingastærðfræðinga og sérfræðinga sem starfa fyrir eða á vegum Fjármálaeftirlitsins og þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.

Sambærilegt ákvæði er að finna í lögum um fjármálafyrirtæki². Þar segir að: „Stjórnarmenn fjármálafyrirtækis, framkvæmdastjórar, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu fyrirtækisins“ séu bundnir þagnarskyldu um allt það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þess, nema skylt sé að veita upplýsingarnar samkvæmt lögum. Enn fremur segir þar að sá sem veiti viðtöku

upplýsingum af þessu tagi sé bundinn þagnarskyldu með sama hætti og þarna greini. Þagnarskyldan flyst því yfir á Fjármálaeftirlitið þegar það móttekur upplýsingar af þessu tagi.

Þagnarskylda sú sem fjallað er um í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi hvílir á öðrum yfirvöldum, einstaklingum eða lögaðilum en þeim sem vinna hjá Fjármálaeftirlitinu ef þeir taka vegna starfa sinna á mót eða komast að upplýsingum sem leynt skulu fara, þar með talið um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra. Frá þessu eru undantekningar á borð við ef eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram en þá er heimilt við rekstur einkamála að upplýsa um atriði sem þagnarskylda gildir annars um. Hún gildir þó áfram um upplýsingar sem varða þriðja aðila sem á hlut að björgunaraðgerðum vegna eftirlitsskylds aðila. Þó að aðili sem þagnarskyldunni er ætlað að vernda fjalli opinberlega um trúnaðarupplýsingar veitir það starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins eða sérfræðingum sem starfa eða starfað hafa á vegum þess ekki heimild til þess að fjalla um eða láta af hendi trúnaðarupplýsingar.

Svigrúm til upplýsingagjafar

Eins og sjá má veitir þagnarskyldan Fjármálaeftirlitinu ekki ýkja mikið svigrúm til upplýsingagjafar. Nokkurt svigrúm er þó að finna. Í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er sérstaklega fjallað um gagnsæi. Þar segir að Fjármálaeftirlitinu sé „heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum

1 Lög nr. 87/1998

2 Lög nr. 161/2002

og athugunum er byggjast á lögnum nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum fjármálamarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmuni hans sem slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem ekki er í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir.“ Í lögnum segir enn fremur að Fjármálaeftirlitið skuli birta opinberlega þá stefnu sem stofnunin fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.

Gagnsæisstefna sú sem Fjármálaeftirlitið fylgir nú var gefin út í apríl 2014. Þar kemur fram að að jafnaði eru birtar ákvarðanir um niðurstöður í málum og athugunum er varða þá aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Birtar eru ákvarðanir um álagningu stjórnvaldssekta, sáttir, niðurstöður um hæfi virkra eigenda, niðurstöður vettvangsathugana og annarra mála

sem varða fjármálamarkaðinn. Til viðbótar þessu er, eins og segir í gagnsæisstefnunni „... stefnt að því að birta upplýsingar um það ef hlutaðeigandi verður ekki við úrbóta-kröfum Fjármálaeftirlitsins innan veittra tímamarka.“.

Fjallað er einnig um tilgang birtingar í gagnsæisstefnunni. Þar kemur fram að hann er meðal annars að auka trúverðugleika starfsemi þeirra sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins og einnig að stuðla að bættri framkvæmd á fjármálamarkaði og varpa ljósi á stjórnsýsluframkvæmd Fjármálaeftirlitsins á einstökum sviðum.

Við mat á hvort birta skuli gagnsæis-tilkynningu með niðurstöðu í máli eða athugun er horft til þess hvort birtingin

samræmist tilgangi gagnsæisstefnunnar og þjónar hagsmunum fjármálamarkaðarins. Með hagsmunum fjármálamarkaðarins er meðal annars átt við einhverja af eftirtöldum hagsmunum: Hagsmuni almennings, þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar, sem og viðskiptavina þeirra og eigenda. Varðandi birtingu er einnig horft til þess, eins og fram kemur í lögum, hvort birtingin veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem er ekki í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir og metur Fjármálaeftirlitið þar hvort vegur þyngra, hagsmunir hlutaðeigandi aðila af því að upplýsingar um lögbrot verði ekki birtar eða hagsmunir fjármálamarkaðarins af birtingu þeirra.

Fjallað er um fleiri atriði í gagnsæisstefnu Fjármálaeftirlitsins svo sem



birtingu nafna, sjónarmið aðila og tímasetningu birtingar. Þar kemur meðal annars fram að nöfn þeirra aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins eru birt í gagnsæistilkynningum en nöfn annarra aðila að jafnaði ekki nema að það sé mat Fjármálaeftirlitsins að hagsmunir fjármálaþinga gangi fram hagsmunum viðkomandi af nafnleynd. Varðandi sjónarmið aðila þá sendir Fjármálaeftirlitið hlutaðeigandi aðilum drög að gagnsæistilkynningu fyrir birtingu og gefur þeim kost á að koma á framfæri sjónarmiðum.

Upplýsingar í krafti upplýsingalaga

Fjölmiðlar og einstaklingar eiga þess kost að fara fram á upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu í krafti upplýsingalaga.³ Markmið upplýsingalaganna er, eins og segir í lögnum: „að tryggja gegnsæi í stjórnsýslu og við meðferð opinberra hagsmuna m.a. í þeim tilgangi að styrkja:

1. upplýsingarétt og tjáningarfrelsi,
2. möguleika almennings til þátttöku í lýðræðissamfélagi,
3. aðhald fjölmiðla og almennings að stjórnvöldum,
4. möguleika fjölmiðla til að miðla upplýsingum um opinber málefni,
5. traust almennings á stjórnsýslunni.“

Upplýsingaréttur almennings samkvæmt upplýsingalögum er bundinn ákveðnum takmörkunum. Fjármálaeftirlitinu er m.a. óheimilt að veita almenningi aðgang að gögnum um annars vegar einka- eða fjárhagsmálefni einstaklinga og hins vegar mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækja og annarra lögaðila sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari. Upplýsingalög víkja heldur ekki til hliðar þagnarskyldu Fjármálaeftirlitsins samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálaþinga og lögum um fjármálaþinga. Þegar Fjármálaeftirlitið metur hvort unnt sé að veita upplýsingar á grundvelli upplýsingalaga þarf það að horfa til hinnar ríku þagnarskyldu sem gildir um starfsemi stofnunarinnar og vega hana á móti lögnum. Stundum er niðurstaðan sú að veita upplýsingar, í önnur skipti er því neitað og látið reyna á þá ákvörðun fyrir úrskurðarnefnd um upplýsingamál. Í enn önnur skipti eru upplýsingar veittar að hluta og er þá stríkað yfir allar þagnarskyldar upplýsingar þar sem ekki þykir heimilt að veita þær.

Margar hömlur eru, eins og sjá má, á upplýsingagjöf frá Fjármálaeftirlitinu. Þrátt fyrir það hefur Fjármálaeftirlitið ýmsar leiðir til að fræða og upplýsa um eigin starfsemi. Fjármálaeftirlitið

efnir reglulega til kynninga á ýmsum nýjungum og breytingum í eftirliti fyrir eftirlitsskylda aðila, stofnunin skipuleggur einnig ráðstefnur og kynningar um málefni sem eru ofarlega á baugi varðandi fjármálaþinga. Enn fremur birtir Fjármálaeftirlitið árlega samandregnar upplýsingar um starfsemi fjármálaþinga, lífeyrissjóða og váttryggingafélaga sem talsvert er vitnað í af fjölmiðlum og þeim sem fjalla um fjármálaþinga. Þá hefur Fjármálaeftirlitið undanfarin fimm ár gefið út vefritið Fjármál þar sem sérfræðingar Fjármálaeftirlitsins skrifa um ýmis málefni sem eru í deiglu í starfi Fjármálaeftirlitsins. Þess skal að lokum einnig getið að fjölmiðlamenn eru löngu hættir að vakta skrifstofur Fjármálaeftirlitsins og almennt á stofnunin vinsamleg samskipti við þá.



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 endurspegla skoðun Fjármálaeftirlitsins.