



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ
THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Alþingi 23.12.2013

Málsnr.: 1307018

Málalykill: 0.34.9

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

19. desember 2013
Tilvísun: 2013010121/13.1

Efni: Minnisblað um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði

Undirritaðar sátu fund sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd boðaði þann 22.nóvember sl. um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Á fundinum var fjallað um hvernig eftirliti Fjármálaeftirlitsins er hagað í dag og í hverju breytingar á verklagi, frá því fyrir árslok 2008, fælust. Á fundinum var óskað eftir að Fjármálaeftirlitið sendi nefndinni minnisblað um þetta málefni, ásamt viðhorfi eftirlitsins á því hvort þörf sé á lagabreytingum til að styrkja heimildir þess enn frekar.

Meðfylgjandi þessu bréfi er minnisblað um málefnið. Ef nefndin hefur frekari spurningar eða vill ræða innihald minnisblaðsins þá vinsamlega hafið samband við Fjármálaeftirlitið.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Unnur Gunnarsdóttir


Íris Björnsdóttir



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Titill: Breytingar á eftirliti Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði í kjölfar nýrra laga árið 2012 og önnur atriði

Dags: 18.12.2013

Til: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis

Frá: Fjármálaeftirlitinu

Forsvarsmenn Fjármálaeftirlitsins mættu til fundar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd boðaði þann 22.nóvember sl. vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð.

Á fundinum var fjallað um hvernig eftirliti Fjármálaeftirlitsins er hagað í dag og í hverju breytingar á verklagi, frá því fyrir árslok 2008, fælust. Á fundinum var óskað eftir að Fjármálaeftirlitið sendi nefndinni minnisblað um þetta málefni, ásamt viðhorfi eftirlitsins á því hvort þörf sé á lagabreytingum til að styrkja heimildir þess enn frekar.

Íbúðalánasjóður er kerfislega mikilvæg stofnun sem hefur áhrif á fjármálastöðugleika á Íslandi. Þrátt fyrir umfang sjóðsins á fjármálamarkaði gilda önnur og viðaminni lagaleg áhættuviðmið um starfsemi sjóðsins en þau lög sem gilda um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Íbúðalánasjóður er stofnaður með lögum nr. 44/1998. Því eiga þau ákvæði laga um fjármálafyrirtæki ekki við sem mæla fyrir um að Fjármálaeftirlitið veiti starfsleyfi og geti svipt sjóðinn því ef reksturinn er ekki í samræmi við þau lög og reglugerðir sem um starfsemina gilda.

Eftirfarandi eru helstu ábendingar Fjármálaeftirlitsins um úrbætur á lagaumhverfi Íbúðalánasjóðs: Til að eftirlitið geti beitt sér betur við að sinna eftirlitshlutverki sínu þurfa að gilda um starfsemina frekari viðurlög og stjórnvaldssektarheimildir sem hægt er að beita. Hingað til hefur Fjármálaeftirlitið haft heimildir til að leggja dagsektir á Íbúðalánasjóð vegna seinkunar á skýrsluskilum, en á síðasta ári var slíkum úrræðum beitt. Það má þó velta því fyrir sér hvort að sektarúrræði hafi viðlíka áhrif á ríkisstofnun og einkaaðila en það er reynsla Fjármálaeftirlitsins að svo sé ekki.

Fjármálaeftirlitið leggur til að frekari vörubrúun og útgáfa skuldabréfa verði sett í bið uns framtíðarhlutverk og starfsemi fyrir sjóðinn hefur verið ákvarðað en vinna er hafin innan velferðarráðuneytisins um framtíðarskipan húsnæðismála. Niðurstaða þeirrar vinnu ætti að skýra stefnu eigandans um framtíðarskipulag og hlutverk Íbúðalánasjóðs á húsnæðismarkaðnum. Fjármálaeftirlitið telur að ekki sé tímabært að benda á ákveðin lög eða reglugerðir sem megi setja um sjóðinn þar til þeirri vinnu er lokið. Þó vill Fjármálaeftirlitið benda á að skerpa megi á reglum um áhættustýringu, þ.á.m. um stórar áhættuskuldbindingar, lausafjánhættu, útlánaáhættu o.fl., þannig að þar séu að finna skýr áhættuviðmið. Í því framhaldi þarf að setja heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita viðurlögum. Kröfur um innra skipulag og hæfi lykilstarfsmanna þarf einnig að endurskoða fyrir Íbúðalánasjóð í heild sinni.

Fjármálaeftirlitið hefur einnig bent á að miðað við starfsemi Íbúðalánasjóðs væri viðeigandi að sjóðurinn heyri stjórnskipulega undir fjármálaráðuneytið frekar en velferðarráðuneytið, þó hann hafi vissulega félagslegu hlutverki að gegna. Fjármálaeftirlitið telur að vegna áhættu sjóðsins, umfangs starfseminnar og kerfislegs mikilvægis sé þó mikilvægara að hann heyri undir fjármálaráðuneytið og verði með þeim hætti betur tengdur við fjármálamarkaðinn.

Eftirlit Fjármálaeftirlitsins með Íbúðalánasjóði

Fjármálaeftirlitinu ber samkvæmt d-lið 11.gr. laga nr. 44/1998 um húsnæðismál að hafa eftirlit með því að starfsemi Íbúðalánasjóðs sé í samræmi við ákvæði fyrrgreindra laga og reglugerða settra samkvæmt þeim, sem og annarra laga eftir því sem við á. Þá segir að eftirlitið fari samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 eftir því sem við á.



Að meginstefnu gilda lög um húsnæðismál nr. 44/1998 og settar reglugerðir um starfsemi Íbúðalánasjóðs. Með lögum nr. 84/2012 sem breyttu lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál er nú ákvæði annarra laga látið ná til starfsemi sjóðsins. Sem dæmi má nefna að í c-lið 11. gr. laga nr. 44/1998 er nú vísað til þess að um starfsemi Íbúðalánasjóðs að því er varðar ársreikning og endurskoðun gildi 87.-96. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, að undanskilinni 2. mgr. 91. gr. laganna.

Helstu breytingar á lögum sem tóku gildi 5. júlí 2012 er varða eftirlitsþátt FME:

- Stjórn skal setja sér starfsreglur. FME er með starfsreglurnar í skoðun og hefur gert við þær nokkrar athugasemdir. Beðið er eftir svörum frá sjóðnum.
- Ýmis atriði er varða störf stjórnar, t.d. um þátttöku stjórnarmanna í meðferð mála (8.gr.c.) sem takmarkar þátt stjórnar í ákvörðunum um afgreiðslu einstakra mála.
- Hæfisskilyrði stjórnarmanna og forstjóra eru nú með sama hætti og hjá öðrum fjármálafyrirtækjum. Forstjóri hefur staðist matið en ný stjórn sjóðsins var skipuð í haust og er eftirlitið að fara yfir innsend gögn. Í framhaldi mun ráðgjafanefnd FME kalla til stjórnarmenn í aðalstjórn ÍLS til munnlegs hæfismats. Hæfismat á stjórnarmönnum og forstjóra ÍLS byggist að mestu leyti á spurningum um efnisatriði laga um húsnæðismál nr. 44/1998 en ekki lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 nema að litlu leyti.
- Lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 að því er varðar ársreikning og endurskoðun (ákvæði 87.-96. gr. laganna að undanskilinni 2. mgr. 91. gr.).
- Eftir breytingar á lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 er gert ráð fyrir að fjárhagslegt eftirlit Fjármálaeftirlitsins lúti að mestu leyti að efnisatriðum 11. gr. laganna (11. gr. a. – 11. gr. d.). Þau ákvæði sem lögð er áhersla á og bætist í lögina fjalla m.a. um innri endurskoðun ÍLS, eftirlitskerfi með áhættu, ársreikning og endurskoðun.

Til að fylgja eftir breytingum á lögum nr. 44/1998 óskaði Fjármálaeftirlitið eftir fleiri reglulegum skýrslum en gert hafði verið. Þær skýrslur sem bættust við skýrsluskil Íbúðalánasjóðs eru eftirfarandi:

- FINREP skýrsla til Fjármálaeftirlitsins vegna ársreiknings og árshlutareikninga - sbr. 11.gr.c.
- ICAAP – sjálfsmat um eiginfjárkröfu fjármálafyrirtækja- sbr. 11.gr.b.
- Skýrsla um innra eftirlit – sbr. 11.gr.a.
- Skýrsla um meginniðurstöður aðgerða á sviði innra eftirlits – sbr. 11.gr.b.
- Skuldbindingaskrá – sbr. 11.gr.b.
- Yfirlit yfir fastvaxtaáhættu - sbr. 11.gr.b, 1.málsl. 4.mgr. 15.gr. 44/1998 og 4.mgr. 21.gr. 44/1998.

Einnig mun Fjármálaeftirlitið kalla eftir frekari úttektum á starfseminni ef þurfa þykir.

Fjármálaeftirlitið hefur einnig verið í sambandi við Íbúðalánasjóð og ráðuneyti til að afla frekari upplýsinga og einnig að benda á að það hversu lítið er fjallað um áhættuviðmið í reglugerðum ÍLS takmarki mjög eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins. Í því skyni hefur eftirlitið sent eftirgreind bréf:

- Bréf sent til ÍLS 02/10/2012 (afrit til velferðarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis) vegna langvarandi stöðu á lágu eiginfjárlutfalli frá október 2008
 - Óskað var eftir áætlun um hvernig ÍLS geti komist í 5% eiginfjárlutfall sbr. 2 mgr. 7.gr. reglugerðar nr. 544/2004. Fjármálaeftirlitið væntir þess að ICAAP skýrsla sem barst eftirlitinu í byrjun október 2013 svari þessu bréfi.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

- Bréf sent til velferðarráðuneytis 02/11/2012 (afrit til fjármála- og efnahagsráðuneytis og Íbúðalánasjóðs)
 - Í bréfinu er bent á að fá áhættuviðmið og reglur gilda um áhættusækni Íbúðalánasjóðs sem takmarkar eftirlitsþátt FME. Eftirlitið óskaði eftir upplýsingum frá ráðuneytinu hvort það hyggist setja frekari reglugerðir um framkvæmd áhættustýringar o.fl. Fjármálaeftirlitið sagðist vera tilbúið til viðræðna um málið ef áhugi væri fyrir hendi. Viðbrögð frá ráðuneytinu við bréfinu hafa ekki enn borist Fjármálaeftirlitinu.

Íbúðalánasjóður skilaði Fjármálaeftirlitinu ICAAP skýrslu um mat sjóðsins á eiginfjárbörf hans í byrjun október. Skýrslunni er ætlað að lýsa eigin mati Íbúðalánasjóðs á því hvort hann hafi yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu og innra ferli til að tryggja nægilegan eiginfjárstyrk á hverjum tíma. Fjármálaeftirlitið hyggst ljúka yfirferð á skýrslu þessari í byrjun næsta árs sem mun síðan verða kynnt stjórn Íbúðalánasjóðs og eigendum hans.

Af þessu tilefni minnr Fjármálaeftirlitið á eins og kemur fram hér að ofan að samkvæmt lögum hefur Fjármálaeftirlitið takmarkaðar heimildir til að grípa inn í rekstur Íbúðalánasjóðs en ríkissjóður ber ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Áhættumörk sjóðsins eru ekki skýr og því getur Fjármálaeftirlitið ekki beitt sér á sama hátt og hjá öðrum fjármálastofnunum sem falla undir lög nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þar sem Íbúðalánasjóður er kerfislega mikilvægur á fjármálamarkaði þarf að huga vandlega að framtíð sjóðsins og þeirri áhættu sem gæti í kjölfarið fallið á ríkissjóð.

Fjármálaeftirlitið lítur svo á að þegar vinnu við framtíðarhlutverk Íbúðalánasjóðs er lokið verði tímabært að huga að frekari tillögum að áhættustýringu og viðurlögum sem gilda þurfi um sjóðinn svo að eftirlit með sjóðnum verði árangursríkt. Núverandi vandi sjóðsins verður þó enn til staðar sem þarf að leysa þó svo sett verði skýrari stefna um framtíðarhlutverk starfseminnar.

