

Skýrsla

**atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra
um undirbúning lagafrumvarpa
um bættu heildarumgjörð laga og reglna
um íslenskt fjármálakerfi**

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

Skýrsla

atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra um undirbúning lagafrumvarpa um bættu heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi

(Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

Inngangur

Hinn 17. október 2012 skilaði þriggja manna sérfræðingahópur skýrslu sinni og tilögum um heildarumgjörð laga og reglna um íslenskt fjármálakerfi til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra sem fara hvor með sinn þátt í mál-efnum fjármálamarkaðar hér á landi.

Í þessum hópi, sem nefndur er G3 hópurinn, sátu Jón Sigurðsson, fyrrverandi aðalbankastjóri Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsingfors, seðlabankastjóri og ráðherra, Gavin Bingham, meðeigandi ráðgjafarfyrirtækisins Systemic Policy Partnership og fyrrverandi framkvæmdastjóri starfsviðs Alþjóðagreiðslubankans í Basel (BIS) um stjórn seðlabanka, og Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóri finnska fjármálaeftirlitsins.

Hinn 23. mars 2012 fól efnahags- og viðskiptaráðherra G3 hópnunum að kanna hvaða lagabætur væru nauðsynlegar til þess að efla regluverk og eftirlit með fjármálastarfsemi hér á landi. Hópurinn var beðinn að gera tillögur um það hvernig best yrði sett traust heildarumgjörð laga og reglna um alla starfsemi á fjármálamarkaði. Aðdragandi skipunar G3 var sá að efnahags- og viðskiptaráðherra lét haustið 2011 hefja gerð ítarlegrar skýrslu um fjármálakerfið og framtíðarskipan þess og lagði jafnframt drög að skipun G3 hópsins og erindisbréfi hans. Skýrsla efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis með heitinu *Framtíðarskipan fjármálakerfisins* var gefin út í lok mars 2012, og um leið var G3 hópurinn skipaður.

Framtíðarskipan fjármálakerfisins var ætlað að vera almenn yfirlitsskýrsla og framlag til upplýstrar umræðu um þetta mikilvæga viðfangsefni, utan þings sem innan. Skýrslan kom til umræðu á Alþingi í maí 2012, og um hana var fjallað í efnahags- og viðskiptanefnd þingsins á sumarmánuðum sama ár. Vorið 2012 fór fram víðtækt samráð á vegum ráðuneytisins og efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um skýrslu ráðherra með þátttöku fjölmargra hagsmunaaðila.¹ Í skýrslu ráðherra voru ekki lagðar fram fastmótaðar tillögur, en aftur á móti fjallað opinskátt um meginviðfangsefni og viðhorf með tengingum við innlenda reynslu og alþjóðlega framvindu á þessu sviði.

Það er kunnara en frá þurfi að segja að fjármálakreppa síðustu fimm ára hefur leitt í ljós ýmsa vankanta og veilur í fjármálakerfinu sem ráða þarf bót á. Jafnframt hafa vaknað

¹ Álit og umsagnir sem bárust í þessu samráðsferli má finna á vefsíðu Alþingis: <http://www.althingi.is/dba-bin/erindi.pl?ltg=140&mnr=778>

margvíslegar siðferðilegar og pólitískar spurningar um framvindu í fjármálastarfsemi sem leita verður svara við eigi að takast að endurreisa traust almennings og atvinnulífs á bönkum og fjármálamörkuðum.

Fjármálakreppan leiddi berlega í ljós þrenns konar veitur í regluverki og eftirliti með fjármálastarfsemi. Í fyrsta lagi var ekki nægilegt eftirlit með fjármálakerfinu sem heild. Það skorti heildar- eða kerfiseftirlit, þjóðhagsvarúðareftirlit, þ.e. eftirlit sem ekki einskorðast við hverja einstaka fjármálastofnun, heldur fylgist með kerfinu sem heild og samspili eindanna sem mynda það. Í öðru lagi var ekki nægur gaumur gefinn að viðvarandi og útbreiddum hagsmunaárekstrum og brengluðum hvötum í fjármálageiranum sem stafa annars vegar af ósamhverfum aðgangi að upplýsingum og hins vegar af áhalla í meðferð á hagnaði og tapi þar sem hagnaður af fjármálaviðskiptum fellur í hlut eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækja, en tap er borið af hinu opinbera, þ.e. skattgreiðendum. Í þriðja lagi var viðbúnaður við fjármálaáfallum ónógur. Þannig voru fjármálafyrirtækjum hvorki settar almennar reglur, sem fyrirfram auðvelda skila- og slitameðferð þeirra fyrirtækja sem lenda í fjárhagskröggum eða stefna í þrot, né reglur til að girða fyrir viðskiptahegðun sem vand- anum olli eða reglur sem tryggðu órofið framhald bráðnaðsynlegrar fjármálaþjónustu þegar fjármálafyrirtæki riða til falls.

Með neyðarlögum svokölluðu og breytingum sem síðar hafa verið gerðar á lögum um fjármálafyrirtæki var brugðist við ýmsum þessara ágalla í regluverkinu. G3 hópurinn kannaði vandlega regluverk og tilhögun fjármálaeftirlits hér á landi og alþjóðlega reynslu og framvindu á þessu sviði með það í huga hvernig best væri að bæta úr þessum þremur göllum. Við þessa könnun var fyrrnefnd skýrsla um *Framtíðarskipan fjármálakerfisins* afar gagnleg.

G3 hópurinn átti viðræður við fjölmarga sem hagsmuna hafa að gæta í fjármálakerfinu eða tengjast því á einhvern hátt. Hópurinn hitti að máli ráðherra og embættismenn þeirra stofnana sem fara með málefni fjármálakerfisins, þingnefndir, fulltrúa allra þingflokka, fulltrúa fjármálafyrirtækja og samtaka þeirra, fræðimenn á þessu sviði o.fl. Þá hafði hópurinn aðgang að umsögnum og áliti þeirra fjölmörgu sem tóku þátt í því umfangsmikla umsagnarferli um fyrrnefnda skýrslu efnahgs- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins.

Tillögur G3 hópsins

Í skýrslunni sem G3 hópurinn afhenti atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra 17. október sl. eru gerðar margvíslegar tillögur um lagabætur til að stuðla að stöðugleika og hagkvæmni í fjármálakerfinu og gera það einfaldara og skilvirkara. Grein er gerð fyrir tillögum í skýrslu G3 hópsins, *Framework for Financial Stability in Iceland*, sem út kom í október 2012.² Skýrslan hefur verið þýdd á íslensku með heitinu *Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi*, og fylgir íslenska þýðingin þessari skýrslu sem fylgiskjal, og vísast til hennar um nánari greinargerð fyrir tillögum hópsins. Hér að neðan eru raktar í mjög stuttu máli helstu tillögur og ábendingar G3 hópsins. Tillögum má skipta í fernt:

- *Í fyrsta lagi* að sett verði með lögum heildarumgjörð um alla fjármálastarfsemi í landinu í því skyni að efla og varðveita fjármálastöðugleika sem mikilvæg almannagæði og miði jafnframt að skilvirkni og hagkvæmu fjármálakerfi fyrir Ísland. Öll fyrirtæki sem veita fjármálaþjónustu falli undir sameiginlegar kjarnareglur fyrir sambærilega starfsemi.

² Skýrsluna má finna í upphaflegri gerð á ensku á vefsíðunum:

<http://eng.atvinnuvegaraduneyti.is/publications/news/> – og <http://eng.fjarmalaraduneyti.is/publications/>

- *Í öðru lagi* að komið verði upp nauðsynlegri stofnanaumgjörð fyrir móttun og framkvæmd fjármálastöðugleikastefnu með því að stofna með lögum fjármálastöðugleikaráð undir forystu þeirra ráðherra sem fara með málefni fjármálakerfisins og með aðild forystumanna eftirlitsstofnana. Líta má á slíka umgjörð sem þriðju meginstöð hagstjórnar við hlið ríkisfjármála og peningamálastefnu. Þá verði svo fljótt sem verða má komið á sameiginlegum starfsgrundvelli fyrir eftirlit Seðlabanka og Fjármálaeftirlits. Í framhaldi af þessu verði síðan að því stefnt að innan þriggja ára verði samþætt starfsemi þessara stofnana þannig að til verði stofnun sem þjóni sem peningastefnu- og fjármálastöðugleikastofnun þjóðarinnar. Fjármálastöðugleiki er án efa eitt mikilvægasta markmið efnahagsstefunnar. Þess vegna þarf að skilgreina með skýrum hætti í lögum fjármálastöðugleikamarkmið fyrir starfsemi Fjármálaeftirlits og Seðlabanka.
- *Í þriðja lagi* verði framkvæmd allra laga um fjármálastarfsemi – og opinberar stofnanir sem henni tengjast – færð undir eitt og sama ráðuneyti í þeim tilgangi að styrkja stjórnarsýslu og stjórnarhætti á þessu mikilvæga sviði í landstjórninni og til þess að skýra línur um ábyrgðar- og upplýsingaskyldu við Alþingi og almenning.
- *Í fjórða lagi* verði tekið með markvissum hætti á þeim skipulagsvanda í fjármálakerfinu sem hlýst af fákeppni og samþjöppun á fjármálamarkaði, flækjum í skipulagsgerð fjármálafyrirtækja, flóknum fjármálagerningum og hagsmunaaðrekstrum.

Meðal þess sem kanna þarf vandlega í þessu samhengi er hvernig setja megi með lögum skýr skil milli áhættusamrar fjárfestingarstarfsemi banka fyrir eigin reikning annars vegar og varðveislu og ávöxtunar á innlánsfé almennings hins vegar, enda séu hinir áhættusömu starfsþættir verulegur hluti af starfsemi bankans. Vaxandi stuðningur er við hugmyndir um um fullan aðskilnað fjárfestingabanka- og viðskiptabankastarfsemi ekki bara hér á landi heldur víða erlendis. Sérstaklega mikilvægt er að unnt sé að skilja þessa starfsþætti að við skilameðferð fjármálafyrirtækja sem lenda í fjárhagskröggum. Fari áhættusamir starfsþættir í rekstri fjármálafyrirtækis fara fram úr ákveðnum mörkum ætti að krefjast lögformlegs aðskilnaðar þeirra frá þeim rekstri sem tekur við innlánnum frá almenningi. Á þessum grundvelli er unnið að því á vegum ráðuneytanna sem með þessi málefni fara að finna vænlega leið í þessum efnum hér á landi, samhliða því að myndin skýrist hvað regluverk Evrópu á þessu sviði varðar. Skilameðferð á fjármálafyrirtækjum sem lenda í fjárhagsþröng þarf að vera skýr, skjótvirk og skipuleg og fyrirfram mótuð með það að markmiði að koma í veg fyrir rof á mikilvægri fjármálaþjónustu við almenning og atvinnulíf ef fjármálafyrirtæki lendir í kröggum. Skylda ætti fjármálafyrirtækin til að gera sjálf skipulega grein fyrir því hvernig þau hyggist haga málum lendi þau í alvarlegum fjárhagsvanda. Fyrirtækin sjálf ættu að semja viðbragðsáætlanir til að tryggja að bráðnauðsynleg fjármálaþjónusta við almenning og atvinnulíf haldist órofin – án kostnaðar fyrir skattgreiðendur – ef fjárhagsleg staða fjármálafyrirtækis verður slík að því verður ekki við bjargað. Kostnaður vegna slíkra björgunaraðgerða ætti að falla á eigendur og kröfuhafa fyrirtækisins.

Með neyðarlögunum í október 2008 var Fjármálaeftirliti veitt það vald og þau úrræði sem íslenskt skilameðferðarstjórnvald þarf að hafa. Margar þessara valdheimilda eru enn í gildi, en aðeins sem tímabundin ákvæði til bráðabirgða í lögum um fjármálafyrirtæki. Styrkja ætti þessi lagaákvæði í ljósi alþjóðlegrar þróunar og gera skilameðferðarvald Fjármálaeftirlitsins varanlegt, en ekki tímabundið, í því skyni að gera viðskiptahegðun fyrirtækja, stjórnna þeirra og stjórnenda, varkárari. Auk þess þarf að huga vandlega að tengslum skila- og slitameðferðar við innstæðutryggingarkerfið. Það er afar mikilvægt að stjórnvöld ríkisfjármála hafi úrslitaáhrif að það hvort og í hvaða mæli ráðstöfun almannaafjár kemur til greina við skilameðferð fjármálafyrirtækja í fjárhagsþrengingum.

Taka þarf með markvissum hætti á þeim hagsmunaárekstrum og misvísandi hvötum sem hljótast af lánnum til tengdra aðila, þóknana fyrir komulagi til handa stjórnnum og stjórnendum – ekki síst hvers konar kaupaukakerfum tengdum árangri, og í reynd oft aukinni skuldsetningu – með því að auka ábyrgð stjórnenda, stjórnarmanna og ráðandi hluthafa gagnvart öðrum hluthöfum og almannahag. Á ýmsu af þessu tagi hefur verið tekið í regluverkinu hér á landi eftir hrúnið, en betur má ef duga skal. Í þessu samhengi leggur sérfræðingahópurinn til að launum þeirra sem taka ákvarðanir í fjármálafyrirtækjum verði þannig hagað að árangurstengd þóknun til þeirra – ef um slíka þóknun er að ræða – taki mið af langtímaárangri og færist á bundna reikninga; enn fremur að uppsöfnuð þóknun stjórnenda af þessu tagi sé afskrifuð á undan öðrum kröfum þegar tap verður á rekstri og loks að umbreytingu slíkra krafna í hlutafé fylgi ekki atkvæðisréttur.

Þá kæmi til greina að freista þess að draga úr áhættusókn í lánveitingum með því að setja þak á heildarskuldsetningu fjármálafyrirtækja og á lánshlutföll eins og lánsfjárhæð í hlutfalli við verðmæti þess sem lánið er tekið til að fjármagna eða lánsfjárhæð og greiðsluþyrði af láninu í hlutfalli við tekjur lántakanda.

Í þessu samhengi skiptir verndun hagsmuna almennra innstæðueigenda miklu máli og hvernig henni verður best fyrir komið.

Koma þarf á sem fyrst trúverðugu innstæðutryggingakerfi í stað þeirrar ábyrgðar á innstæðum sem ríkisstjórnin gaf yfirlýsingu um við neyðaraðstæður í október 2008 og hefur verið í gildi síðan. 2010 var lagt fram frumvarp til nýrra heildarlaga um innstæðutryggingar sem byggði á tilskipun ESB frá 2009 og tillögum framkvæmdastjórnar ESB að nýrri tilskipun ESB um þetta efni, en meðal ákvæða í frumvarpinu má nefna meiri vernd fyrir hvern einstakan innstæðueiganda en gildi fyrir hrun, styttri útgreiðslufrest fyrir tryggingakerfið og nýja tilhögun innheimtu iðgjalda sem að nokkru tekur mið af áætlaðri áhættu vegna trygginga innstæðna eftir eðli og umfangi innlánsstofnunar. Frumvarpið hlaut ekki afgreiðslu.

Frá því að framkvæmdastjórn ESB lagði fram tillögu sína að nýrri tilskipun hafa mál þróast með þeim hætti að ágreiningur er innan stofnana ESB um endanlega gerð tilskipunarinnar og óvíst hvenær hún verður birt. Þá er einnig líklegt að niðurstaða EFTA dómstólsins í ICESAVE málinu muni hafa áhrif á framvindu þessa máls innan ESB. Með tilliti til þessara aðstæðna hefur ákvörðun ekki verið tekin um að leggja frumvarpið fram að nýju, en athugunum er haldið áfram á því hvert verði heppilegasta snið fyrir innstæðutryggingakerfi hér á landi.

Úrvinnsla úr tillögum G3 hópsins

Verkefni þriggja manna sérfræðingahópsins var einkum að setja fram grundvallarsjónarmið og meginlínur um æskilegar lagabætur á sviði fjármálakerfisins, m.a. um verksvið Seðlabanka og Fjármálaeftirlits, en ekki að semja nákvæmar tillögur um orðalag laga eða reglna. Tillögur og ábendingar G3 hópsins eru fjölmargar, og það krefst mikillar vinnu að innleiða þær í íslenska löggjöf og regluverk.

Þá er vitaskuld ljóst að aðild Islands að EES og ýmsum alþjóðastofnunum og samningum hlýtur að móta það hvernig lögum og reglum um fjármálastarfsemi verður hér háttað. Á fjármálasviði er margt í deiglu á alþjóðavettvangi sem taka þarf tillit til við mótun lögjafar hér á landi.

Íslendingar eru ekki einir þjóða að glíma við það verkefni að draga lærdóm af fjármálakreppunni og freista þess að breyta löggjöf og regluverki um fjármálastarfsemi þannig að dregið sé úr hættu á fjármálaáföllum á borð við þau sem gengið hafa yfir heiminn síðustu fimm ár og að viðbúnaður verði betri en var í síðustu fjármálakreppu til að takast á við vandamál af þessu tagi ef þau skyllu á að nýju. Ástæða er til þess að fylgjast vandlega með

Því sem best er gert á þessu sviði með nágrannþjóðum okkar. Mikilvægt er að vandað sé til verka og þess freistað að ná sem víðtækastri samstöðu um trausta heildarumgjörð laga og reglna um fjármálastarfsemi. Opín og upplýst umræða og víðtækt samráð um nauðsynlegar breytingar er mikilvægur þáttur í undirbúningi slíkrar löggjafar. Þessi sjónarmið hafa mótað það ferli sem hófst með skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra í mars 2012 og enn stendur yfir. Þessi vinnubrögð eru tímafrek, enda verið að leita varanlegra lausna.

Til þess að fylgja tillögum G3 hópsins eftir hafa ráðherrarnir sem fara með málefni fjármálageirans skipað þrjár nefndir til að semja frumvarpsdrög á þeim grundvelli:

Fjármála- og efnahagsráðherra hefur skipað nefnd til að fjalla sérstaklega um þær tillögur hópsins sem varða fjármálastöðugleika. Nefndinni er ætlað að gera tillögur um tilhögun fyrir mótun og framkvæmd fjármálastöðugleikastefnu með aðkomu viðkomandi ráðuneyta, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits. Nauðsynlegt er að lög séu skýr um hlutverk og dreifingu verkefna milli stofnana og samhengi sé á milli markmiða, tækja og ábyrgðar þannig að sú stofnun sem tekur ákvörðun um beitingu tækja sé jafnframt sú sem ber ábyrgð á því að markmiðið náist.

Unnið er að frumvarpi til laga um stofnun fjármálastöðugleikaráðs með tilheyrandi breytingum á m.a. lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Það er gert í samræmi við evrópskar og alþjóðlegar fyrirmyndir og tillögur í nýlegum skýrslum um fjármálakerfið og umgjörð fjármálastöðugleika á Íslandi.

Ráðinu væri ætlað að vaka ásamt Seðlabanka og Fjármálaeftirliti yfir stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Það yrði vettvangur samráðs, upplýsingaskipta, stefnumótunar og töku ákvarðana vegna fjármálastöðugleika og samhæfingar viðbúnaðar við fjármálaáfallum. Það kæmi í stað núverandi fyrirkomulags sem felst í starfi nefndar um fjármálastöðugleika. Með því yrði lögfest umgjörð um mótun stefnu um fjármálastöðugleika og samræmingu aðgerða í fjármálakreppu. Þá er gert ráð fyrir því að gagnsæi gagnvart Alþingi og almenningi sé aukið frá því sem nú er.

Nefndinni er ætlað að skila álit og drögum að frumvarpi nú á vordögum.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra hefur skipað tvær nefndir. Annars vegar er um að ræða nefnd sem ætlað er að semja frumvarpsdrög er taki á eftirfarandi atriðum:

- *Skila- og slitameðferð*: hvort setja eigi sérstaka löggjöf um skilameðferð, þ.e. íhlutun eftirlitsaðila, uppskipti og slit fjármálafyrirtækja, og stofna skilameðferðarstjórnvald sem starfi innan Fjármálaeftirlitsins; að kanna hvort krefjast eigi þess að tilteknum kröfum á hendur fjármálafyrirtæki sem komið er undir stjórn skilameðferðarstjórnvalds sé heimilt að breyta í hlutafé eða annað eigið fé; að kanna hvort krefjast eigi breytinga á rekstrarformi fjármálafyrirtækja þannig að unnt sé að skilja að mikilvæga starfsþætti, svo sem fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi, við skilameðferð.
- *Eigið fé*: hvort eftirlitsstjórnvöldum eigi að vera heimilt að setja sérstakar eiginfjárvæðingarmáttæki á þau fjármálafyrirtæki sem telja má kerfislega mikilvæg.
- *Millibankaviðskipti*: hvort setja eigi sérstakar reglur um millibankaviðskipti í því skyni að draga úr kerfislegri skuldsetningu.
- *Auk þessara þriggja meginþátta* skal nefndin fara yfir gildandi ákvæði um sérstaka skuldbindingaskrá, kanna virkni hennar og gera tillögur um breytingar ef hún telur tilefni til. Þá skal nefndin kanna gaumgæfilega samspil innstæðutryggingakerfis og hugmynda sem uppi eru um sérstakan skilasjóð (e. *resolution fund*).

Hins vegar eru um að ræða nefnd sem semja á frumvarp til laga um veitingu lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði. Nefndin vinnur út frá eftirfarandi forsendum:

- Sjálfstæð löggjöf, að nokkru byggð á neytendalánatilskipun ESB, en þó einkum á tillögu framkvæmdastjórnarinnar um veðlán tryggð í íbúðarhúsnæði („mortgage credit-tilskipun“), skuli gilda um veðlán sem veitt eru vegna kaupa á íbúðarhúsnæði. Til skoðunar er hversu víðtækt gildissvið eigi að vera, bæði hvað varðar veðandlög (íbúðarhúsnæði, íbúðarígildi, byggingarlóðir) sem og lántakendur (einstaklingar, leigufélög, dvalarheimili).
- Veiting veðlána vegna íbúðakaupa verði starfsleyfis skyld starfsemi.
- Þeir sem veita veðlán til íbúðarkaupa skulu búa við þann fjárhagslega styrk sem lög um fjármálafyrirtæki gera kröfu um.
- Þeir sem veita veðlán til íbúðarkaupa skulu búa yfir nauðsynlegum innri ferlum til að geta metið lántakendur og veðandlög.
- Þeir sem veita veðlán til íbúðarkaupa skulu búa yfir nauðsynlegum innri eftirlitsferlum til þess að geta rekið lánasamninga sína og fylgt þeim reglum sem Fjármálaeftirlitið kann að setja á grundvelli laganna, m.a. um færslur á afskriftarreikninga.
- Sett verði þak á lánshlutfall veðlána vegna íbúðarkaupa. Þakið verði miðað við það að lánveitendur geti gefið út sértryggð skuldabréf sem tryggð eru með veði í lánasafni viðkomandi.
- Verði frumvarp um fjármálastöðuleika og fjármálastöðugleikaráð að veruleika er jafnframt gert ráð fyrir að ráðið geti fyrirskipað lægra hámark veðsetningar, t.d. til að spyrna gegn eignabólu.
- Settar verði reglur um uppgreiðsluheimildir og hámark leyfilegs kostnaðar vegna uppgreiðslu.
- Settar verði reglur um hámark íþyngjandi (fyrir lántakanda) þróunar höfuðstóls lánasamninga.
- Veðandlag verði eingöngu hin keypta eign. Lánsveð verði óheimil.
- Skattlagning lánssamninga vegna íbúðarhúsnæðis (stimpilgjöld/veltuskattur á bankaviðskipti) verði skoðuð sérstaklega og sérákvæði sett, ef tilefni er til. Sama á við um kröfuhafaskipti (sala lánssamninga). Í tillögum G-3 er sérstaklega fjallað um þær hömlur sem eru á möguleikum neytenda til þess að færa sig á milli þjónustuveitenda; og er einkum horft til þeirra hamlu sem stjórnvöld hafa sett á slíka færslu (stimpilgjöld o.fl.)
- Lögin taki ekki til félagslegra lánveitinga. Með ítarlegri og þrengri ákvæðum um greiðslumat og lánshlutfall er nokkuð ljóst að það mengi íbúðarkaupenda sem mun þurfa aðstoð félagslega kerfisins til þess að eignast íbúðarhúsnæði mun stækka.

Áhersla er á það lögð að nefndirnar tvær ljúki störfum sem fyrst, en jafnframt að leitað verði samráðs og álits þeirra sem hagsmuna eiga að gæta í þessu samhengi. Það skal ítrekað að þess verður freistað að ná sem breiðastri samstöðu á þingi um þessa mikilvægu löggjöf.

Fjármálakreppan hefur skaðað mjög traust í samskiptum efnahagslífs og fjármálakerfis. Það er mikilvægt að endurheimta slíkt traust og tryggja að fjármálakerfið þjóni umfram allt raunhagkerfinu, en ekki sjálfu sér.

Til þess að þetta megi takast þarf að taka heildstætt á þeim veilum í regluverki og eftirliti með fjármálakerfinu sem áttu þátt í fjármálakreppunni síðustu ár. Draga þarf lærdóm af þeirri reynslu. Þetta er tilgangur þeirrar undirbúningsvinnu sem lýst er í þessari skýrslu.

Fylgiskjal

**Heildarumgjörð um fjármálastöðugleika á Íslandi -
Tillögur þriggja manna hópsins til atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og
fjármála- og efnahagsráðherra -
Gavin Bingham - Jón Sigurðsson - Kaarlo Jännäri**

(Október 2012)

<http://www.atvinnuvegaraduneyti.is/utgafa/utgefid-efni/>
<http://www.fjarmalaraduneyti.is/utgafa/>