

Kommissorium for Udvalg om Struktur for Finansielt Tilsyn i Danmark

Baggrund

Som opfølgning på den internationale finansielle krise er der gennemført en styrkelse af den finansielle regulering og det finansielle tilsyn i Danmark.

Internationalt og i EU-regi er der endvidere en række initiativer på vej for at fremme finansiell stabilitet, fx skærpelse af kapital- og likviditetskrav for kreditinstitutter, ligesom der i EU er opnået enighed om at etablere en finansiell tilsynsstruktur. Der etableres således tre EU-tilsynsmyndigheder (tilsynet med banker, forsikringselskaber og værdipapirhandel) og et systemisk risikoråd. Rådet står for makrotilsynet i EU og består hovedsageligt af centralbankchefer, som har stemmeretten.

Herudover har flere lande taget initiativ til at ændre organiseringen af det finansielle tilsyn, således at centralbanken tillægges en øget rolle. Således planlægger seks EU lande at øge centralbankens rolle, mens 16 EU landes centralbanker allerede har tilsynsmæssigt ansvar. De fleste nordiske lande har indtil nu fastholdt det finansielle tilsyn som et enhedstilsyn, hvor tilsyn med alle finansielle aktører (banker, forsikringselskaber, værdipapirhandlere m.v.) er samlet i én selvstændig myndighed under den ansvarlige minister.

I Danmark er det finansielle tilsyn samlet i Finanstilsynet. Finanstilsynet tilrettelægger og udøver sin tilsynsvirksomhed uafhængigt inden for rammerne af den finansielle lovgivning.

Der er i forlængelse af den finansielle krise allerede taget skridt til et tættere samarbejde mellem Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank. Udviklingen på tilsynsområdet i EU og i andre lande giver imidlertid anledning til at overveje organiseringen af det finansielle tilsyn i Danmark i forhold til Danmarks Nationalbank.

Økonomi- og erhvervsministeren nedsætter på den baggrund et udvalg til at undersøge organiseringen af det finansielle tilsyn i Danmark.

Udvalgets opgaver

Udvalget har til opgave, at:

1. Beskrive den eksisterende danske tilsynsstruktur, herunder samspillet mellem Finanstilsynet og Danmarks Nationalbank.

Siden 1990 har Finanstilsynet været etableret som et samlet tilsyn med finansielle markeder - både pengeinstitutter, realkreditselskaber, forsikrings- og pensionsselskaber samt fondsbørsen under Økonomi- og Erhvervsministeriet. Udover tilsynsvirksomheden medvirker Finanstilsynet ved udformning af den finansielle lovgivning og udsteder bekendtgørelser på det finansielle område.

Finanstilsynets direktion har ansvaret for tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse, mens økonomi- og erhvervsministeren har instruktionsbeføjelser i forhold til Finanstilsynets øvrige opgaver, primært reguleringsvirksomhed, krisehåndtering og konkrete afgørelser i god skik sager.

Det Finansielle Virksomhedsråd er øverste beslutningstager i principielle tilsynssager og tilsynssager med videregående betydning. Fondsrådet er tilsvarende øverste beslutningstager på værdipapirhandelsområdet. Finanstilsynets afgørelser på området kan indbringes for Erhvervsankenævnet.

Senest i 2003 ændrede Finanstilsynet sin organisering for at fastholde og fokusere de ressourcer, der traditionelt har været anvendt til tilsynsvirksomhed. Finanstilsynet har i forlængelse af den finansielle krise i 2008 fået styrket sine ressourcer og skærpet sine indgrebsmuligheder.

Tilsynet finansieres gennem gebyrer fra de virksomheder, der er under tilsyn.

Danmarks Nationalbank er en uafhængig institution, som i henhold til lov om Danmarks Nationalbank har til opgave at opretholde et sikkert pengevæsen samt at lette og regulere pengeomsætning og kreditgivning. Danmarks Nationalbank bidrager til at sikre stabiliteten i det finansielle system. Det gøres bl.a. ved at stille udlånsfaciliteter til rådighed for kreditinstitutter og ved at overvåge den finansielle stabilitet og betalingssystemer.

Finanstilsynet samarbejder løbende med Danmarks Nationalbank, og dette samarbejde er blevet styrket under den finansielle krise.

Der er endelig etableret en ordning for håndtering af nødlidende pengeinstitutter i regi af Finansiell Stabilitet A/S. Denne ordning falder uden for udvalgets drøftelser.

2. Beskrive den nye EU-tilsynsstruktur og mulige konsekvenser for indretningen af det finansielle tilsyn i Danmark.

I EU er der vedtaget en ny finansiel tilsyns-arkitektur med oprettelse af tre EU-tilsynsmyndigheder, der skal styrke det grænseoverskridende samarbejde om tilsynet med banker, forsikringsselskaber og værdipapirhandel. Herudover etableres et systemisk risikoråd (ESRB). Centralbankcheferne deltager som medlemmer, mens tilsynscheferne deltager som observatører. Risikorådet skal stå for makrotilsynet i EU og overvåge den økonomiske og finansielle udvikling i EU og vurdere, om der er optræk til nye finansielle kriser.

3. Undersøge og beskrive, hvordan øvrige relevante EU-landes tilsyn er organiserede, og om strukturen er under forandring.

I forlængelse af den finansielle krise har en række EU-lande taget skridt til eller overvejer at ændre organiseringen af det finansielle tilsyn. Som eksempler på forskellige modeller, hvor centralbanken har en rolle i forhold til tilsynet, kan nævnes den finske, hollandske og engelske organisering. I Finland er der i 2009 gennemført en reform, således at det finansielle tilsyn er etableret som en uafhængig enhed, men med tilknytning til centralbanken. Der er en vis parlamentarisk kontrol med tilsynets aktiviteter. I 2007 ændrede Holland den organisatoriske struktur for tilsyn fra den traditionelle sektormodel til en funktionel model, hvor centralbanken varetager solvens- og stabilitetstilsynet med de finansielle institutioner, dvs. kreditinstitutter, forsikring etc., mens den hollandske tilsynsmyndighed for finansielle markeder er ansvarlig for adfærdstilsyn med de finansielle markeder. UK planlægger at overføre det finansielle tilsyn til centralbanken.

4. Vurdere den nuværende struktur for finansielt tilsyn i forhold til mulige alternativer.

Der ligger en række forskellige vigtige hensyn bag den eksisterende struktur for finansielt tilsyn, og en mulig alternativ organisering af det finansielle tilsyn vil skulle afvejes i forhold hertil. Det drejer sig bl.a. om:

- Entydighed og sammenhæng mellem ansvar og opgaver.
- Effektiv udnyttelse af information, ressourcer og kompetencer ved det statslige tilsyn med de forskellige finansielle markeder.
- Regeringen skal råde over den fornødne tekniske bistand baseret på indsigt i det finansielle områdes funktionsmåde, fx i forbindelse med lovgivningsarbejdet.
- Der skal være parlamentarisk kontrol med det finansielle tilsyn.
- Retssikkerheden for forbrugere og virksomheder skal være høj, dvs. der skal være effektive ankeinstanser og klagemuligheder, som sikrer forbrugeres og virksomheders retsstilling.

- Der skal være tale om et omkostningseffektivt system, hvor det finansielle tilsyn som i dag finansieres gennem bidrag fra de virksomheder, der er under tilsyn.

En mulig alternativ organisering af det finansielle tilsyn skal herudover vurderes ud fra, i hvilket omfang den tilgodeser:

- En større vægt på tilsynet med de forhold på de finansielle markeder, der har systemisk betydning (makrotilsynet), og samvirket med tilsynet med de enkelte finansielle virksomheder (mikrotilsynet).
- Muligheden for at opretholde et finansielt tilsyn, der har tilstrækkelige kompetencer og faglig indsigt til at kunne løse sine opgaver effektivt.
- Udnyttelse af synergier mellem tilsynsaktiviteter og aktiviteter vedr. overvågningen af den finansielle stabilitet.

Udover at overveje alternative organiseringer skal udvalget også vurdere mulighederne for at styrke det samlede finansielle tilsyn og overvågning inden for rammerne af den nuværende organisering.

Udvalgets sammensætning

Udvalget sammensættes udover en formand af:

- 1 repræsentant fra Nationalbanken,
- 1 repræsentant fra Finanstilsynet,
- 1 repræsentant fra Finansministeriet,
- 1 repræsentant fra Økonomi- og Erhvervsministeriet,
- 2 sagkyndige medlemmer, der udpeges af økonomi- og erhvervsministeren.

Økonomi- og Erhvervsministeriets departementschef varetager formandskabet.

Udvalget sekretariatsbetjenes af Økonomi- og Erhvervsministeriet med inddragelse af Finansministeriet, Finanstilsynet og Nationalbanken.

Udvalget kan inddrage ekstern ekspertise i det omfang, udvalget skønner det nødvendigt.

Udvalget afrapporterer senest 1. oktober 2011.