

***Twin Peaks*-model: die nuwe regulatoriese
raamwerk vir die Suid-Afrikaanse finansiële
sektor**

Y Blomerus

 **[Orcid.org/0000-0003-2703-7762](https://orcid.org/0000-0003-2703-7762)**

Mini-skripsie voorgelê ter gedeeltelike nakoming vir die
graad *Magister Legum in Boedelreg* aan die Noordwes-
Universiteit

Studieleier: Prof H Kloppers

Medestudieleier: Mnr FP Bothma

Gradeplegtigheid: Mei 2020

Studente nommer: 24326917

ERKENNINGS EN DANKBETUIGINGS

- Alle eer aan God Drie-enig, wat my op hierdie pad gelei en my met die nodige krag en deursettingsvermoë geseën het;
- NWU, vir die NWU Nagraadse Beurs en goeie onderrig;
- Prof H Kloppers en mnr FP Bothma, vir julle deurlopende bystand, hulp, insette en geduld;
- Dr J de Vos en mnr C Smuts, vir die taalversorging van die skripsie; en
- Familie en vriende, vir julle liefde, ondersteuning, aanmoediging, vertrouwe en gebede.

OPSOMMING

Ná die finansiële krisis van 2007 en die impak daarvan op ekonomieë is regulatoriese raamwerke wêreldwyd heroorweeg. Die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor is hervorm volgens die *Twin Peaks*-model. Dié model word as die geskikste benadering beskou vir effektiewe finansiële regulering en die bereik van behoeftes, soos sterk regulering van 'n komplekse en interafhanklike finansiële sisteem en finansiële stabiliteit. Die navorsingsvraag van hierdie studie is tot watter mate die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, moontlik tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor kan bydra. Gevolglik is aspekte soos die ontstaan, samestelling en impak van die *Twin Peaks*-model, kritiek daarteen en die ervarings daarmee in Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk oorweeg. Die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model word hoofsaaklik deur die *Financial Sector Regulation Act* 9 van 2017 bewerkstellig. Hierdie wet vestig twee reguleerders –die Voorsorgowerheid (reguleer die finansiële stabiliteit en welstand van finansiële instansies) en die Gedragsowerheid vir die Finansiële Sektor (reguleer die verbruikersbeskerming en markgedrag van finansiële instansies). Die wet stel duidelike oogmerke en funksies aan die reguleerders en 'n stabiliteitsmandaat vir die handhawing en herstel van finansiële stabiliteit aan die Suid-Afrikaanse Reserwebank. Finansiële stabiliteit word in die wet omskryf en gevolglik kan die verantwoordelike partye dienooreenkomstig aanspreeklik gehou word. Die uiteensetting van 'n stabiliteitsmandaat, die doel en funksies van reguleerders, die plig vir gekoördineerde samewerking tussen rolspelers ensovoorts, is in ander jurisdiksies as uitdagings vir die suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model geïdentifiseer. Hierdie uitdagings word in die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model aangeroer. Indien die *Twin Peaks*-model suksesvol toegepas kan word, sal dit waarskynlik tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor bydra. Die mate van die bydrae sal egter van die sukses van die *Twin Peaks*-model afhang, welke sukses eers na verloop van tyd en behoorlike toetsing bepaal kan word.

Sleutelwoorde: *Twin Peaks*-model; regulatoriese raamwerk; Suid-Afrikaanse finansiële sektor; finansiële krisis; FSRA; Voorsorgowerheid; Gedragsowerheid vir die Finansiële Sektor; finansiële stabiliteit, verbruikersbeskerming; en SARB

ABSTRACT

The impact of the financial crisis of 2007 led to a global reassessment of regulatory regimes. The regulatory regime for the South African financial sector has been reformed to the *Twin Peaks*-model, which is considered the most appropriate approach for effective financial regulation and achievement of needs, including strong regulation for a complex and interconnected financial system and financial stability. The research question for this study is to what extent the implementation of the *Twin Peaks*-model, as a regulatory regime, could potentially contribute to a more stable South African financial sector. Consequently, aspects such as the origin, composition and impact of the *Twin Peaks*-model, critique against the model and its experiences in Australia, the Netherlands and the United Kingdom were considered. The South African *Twin Peaks*-model is primarily implemented by the *Financial Sector Regulation Act 9* of 2017. This act introduces two regulators – the Prudential Authority (regulating financial stability and well-being of financial institutions) and the Financial Sector Conduct Authority (regulating consumer protection and market conduct of financial institutions). This legislation provides the regulators with clear objectives and functions. Financial stability is defined in the legislation, and consequently the responsible parties can be held liable accordingly. In other jurisdiction the provision of a stability mandate, objects and functions of regulators and duty of co-ordination and cooperation between parties have been identified as challenges for the successful implementation of the *Twin Peaks*-model. The South African *Twin Peaks*-model addresses these challenges. If the *Twin Peaks*-model can be successfully applied, it will probably contribute to a more stable South African financial sector. However, the extent of the contribution will depend on the success of the *Twin Peaks* model, which can only be determined in due time and proper testing.

Key words: *Twin Peaks*-model; regulatory regime; South African financial sector; financial crisis; FSRA; Prudential Authority; Financial Sector Conduct Authority; financial stability, consumer protection; and SARB

INHOUDSOPGAWE

ERKENNINGS EN DANKBETUIGINGS	I
OPSOMMING	II
ABSTRACT	III
LYS VAN AFKORTINGS	VII
HOOFSTUK 1 INLEIDING	1
1.1 <i>Probleemstelling</i>	1
1.2 <i>Primêre en sekondêre navorsingsvrae</i>	5
1.3 <i>Raamwerk van die studie</i>	6
1.4 <i>Navorsingsmetodes</i>	6
HOOFSTUK 2 DIE OORSPRONG VAN EN REDE VIR DIE ONTSTAAN VAN DIE <i>TWIN PEAKS</i> -MODEL IN SUID-AFRIKA	8
2.1 <i>Inleiding</i>	8
2.2 <i>Die ontstaan van die groot finansiële krisis in 2007 en 2008</i>	9
2.2.1 <i>Die impak wat die finansiële krisis op Suid-Afrika gehad het</i>	13
2.3 <i>Rede vir die ontstaan van die Twin Peaks-model in Suid- Afrika</i>	17
2.4 <i>Gevolgtrekking</i>	24
HOOFSTUK 3 DIE <i>TWIN PEAKS</i> -MODEL IN SUID-AFRIKA	27
3.1 <i>Inleiding</i>	27
3.2 <i>Die samestelling en implementering van die Twin Peaks- model</i>	28
3.3 <i>Finansiële stabiliteit en regulatoriese benaderings</i>	32

3.3.1	<i>Finansiële stabiliteit omskryf.....</i>	32
3.3.2	<i>Regulatoriese benaderings</i>	33
3.4	<i>Reguleerders onder die Twin Peaks-model.....</i>	37
3.5	<i>Implikasies van die Twin Peaks-model</i>	43
3.5.1	<i>Implikasies van die Twin Peaks-model op die SARB</i>	43
3.5.2	<i>Implikasies vir die versekeringsbedryf.....</i>	48
3.6	<i>Kritiek teen die Twin Peaks-model.....</i>	51
3.6.1	<i>Onvoldoende sosio-ekonomiese impakassessering</i>	51
3.6.2	<i>FSRA verleen te veel mag aan reguleerders</i>	52
3.6.3	<i>Hoë koste verbonde aan die Twin Peaks-model.....</i>	54
3.7	<i>Gevolgtrekking.....</i>	55

HOOFSTUK 4 VERGELYKING VAN DIE <i>TWIN PEAKS</i>-MODEL SOOS		
GEÏMPLEMENTEER IN AUSTRALIË, NEDERLAND EN DIE VERENIGDE		
KONINKRYK.....		61
4.1	<i>Inleiding.....</i>	61
4.2	<i>Samestelling van die Twin Peaks-model</i>	62
4.2.1	<i>Australië</i>	62
4.2.2	<i>Nederland</i>	63
4.2.3	<i>Verenigde Koninkryk.....</i>	64
4.3	<i>Posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in</i>	
	<i>verhouding met die sentrale bank en verbandhoudende</i>	
	<i>voordele</i>	65

4.3.1	<i>Posisies waarin die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank kan verkeer</i>	65
4.3.2	<i>Voor- en nadele voortspruitend uit die vestiging van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank.....</i>	67
4.4	<i>Ander uitdagings met die samestelling en implementering van die Twin Peaks-model.....</i>	70
4.4.1	<i>Vasstelling van die doel en funksies van reguleerders</i>	70
4.4.2	<i>Gekoördineerde samewerking tussen reguleerders</i>	71
4.5	<i>Lesse uit die ervarings in ander jurisdiksies</i>	73
4.5.1	<i>Duidelike stabiliteitsmandaat</i>	74
4.5.2	<i>Duidelik uiteengesette oogmerke en funksies</i>	74
4.5.3	<i>Gekoördineerde samewerking tussen reguleerders</i>	74
4.5.4	<i>Bly voortdurend op hoogte.....</i>	76
4.6	<i>Gevolgtrekking.....</i>	77
HOOFSTUK 5 GEVOLGTREKKING		80
5.1	<i>Gevolgtrekking na aanleiding van die bogenoemde bespreking</i>	80
BIBLIOGRAFIE.....		85

LYS VAN AFKORTINGS

AKSB	Australiese Kommissie vir Sekuriteite en Beleggings
APRA-wet	Australian Prudential Regulatory Authority Act 50 van 1998
ASIC-wet	Australian Securities and Investment Commission Act 51 van 2001
AVO	Australiese Voorsorgowerheid
BE	Bank van Engeland
CoFI-wetsontwerp	Conduct of Financial Institutions Bill 2018
DNB	De Nederlandsche Bank
FAIS-wet	Financial Advisory and Intermediary Services Act 37 van 2002 (Die Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste 37 van 2002)
FSB	Financial Services Board (Die Raad op Finansiële Dienste)
FS-wet	Financial Services Act 21 van 2012
FSRA	Financial Sector Regulation Act 9 van 2017
GOFS	Gedragsoowerheid vir die Finansiële Sektor
JBFLP	Journal of Banking and Finance Law and Practice
SA Merc LJ	SA Mercantile Law Journal
SAJBM	South African Journal of Business Management
NOFM	Nederlandse Oowerheid vir Finansiële Markte
PER	Potchefstroomse Elektroniese Regstydskrif
RBA	Reserwebank van Australië
SALJ	South African Law Journal
SARB	Suid-Afrikaanse Reserwebank
TCF	Treating Customers Fairly
THRHR	Tydskrif vir Hedendaagse Romeins-Hollandse Reg

TSAR	Tydskrif vir die Suid-Afrikaanse Reg
VO	Voorsorgowerheid
VW	Versekeringswet 18 van 2017

HOOFSTUK 1 INLEIDING

1.1 Probleemstelling

Die finansiële krisis in 2007 en 2008 het ekonomiese wêreldwyd geïmpakteer.¹ Die wêrelddekkende ekonomie moes herstel van die krisis wat hoofsaaklik deur globale spaar- en verbruik-wanbalanse en onvoldoende finansiële regulasie veroorsaak is.² Alhoewel Suid-Afrika, vanweë die land se sterk regulatoriese raamwerk en makro-ekonomiese beginsels wat in plek was, goeie weerstand teen die krisis kon bied, is die Suid-Afrikaanse ekonomie negatief beïnvloed deur die indirekte gevolge van die finansiële krisis.³

Suid-Afrika se finansiële regulatoriese raamwerk, wat die benadering van 'n funksionele en gedeeltelik geïntegreerde benadering gevolg het, was merendeels gebaseer op die finansiële raamwerk van lande waarmee Suid-Afrika in 'n historiese verbinding staan. Op hierdie lande het die finansiële krisis wel 'n geweldige impak gehad.⁴ Suid-Afrika is bygevolg blootgestel aan toekomstige risiko's, vanweë die land se toenemende wêreldwye betrokkenheid. Gegewe die behoefte aan ekonomiese groei en werkskepping, is dit noodsaaklik om te verseker dat die Suid-Afrikaanse finansiële sektor sy mededingendheid, veiligheid en stabiliteit behou. Dit sal deur voldoende finansiële regulering bewerkstellig word.⁵ Die regulering moet met die internasionale beste praktyk, wat sedertdien as 'n toenemende prioriteit ontwikkel het om finansiële verbruikers te beskerm, ooreenstem⁶ en terselfdertyd ook die ekonomiese omstandighede van Suid-Afrika in ag neem.⁷

Uit die bogenoemde is dit duidelik dat die krisis die heroorweging van die bestaande regulatoriese raamwerk, met verwysing na die finansiële sektor, teweeggebring het. Gevolglik het dit aanleiding gegee tot die ontstaan van die *Twin Peaks*-model, ten einde

¹ Mokoatsi 2012 *AfricaGrowth Agenda* 6.

² Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9.

³ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 17-18. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 2. Sien ook Roodt 2012 <http://praag.co.za/?p=13865>.

⁴ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 28.

⁵ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 3-4.

⁶ Pazarbasioglu *Good Practices for Financial Consumer Protection 2017 Edition* ix.

⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 3-4.

'n soortgelyke gebeurtenis in die toekoms te voorkom.⁸ 'n Paar jaar gelede, in 2013, was daar reeds sprake van die moontlike verandering in die regulatoriese struktuur toe die eerste konsep van die *Financial Sector Regulation Bill*⁹ gepubliseer is.¹⁰ Die sprake het in 2017 'n realiteit geword met die aanvaarding van die *Financial Sector Regulation Act* (hierna die *FSRA*).¹¹

Die nuwe hervormde regulatoriese struktuur gee uitvoering aan die *Twin Peaks*-model.¹² Hierdie struktuur bestaan uit twee primêre kurwes ('peaks'), 'n Voorsorgowerheid (VO) en 'n Gedragsowerheid vir die Finansiële Sektor (GOFs).¹³ Die regulering sal hoofsaaklik fokus op die handhawing van finansiële stabiliteit en die uitoefening van beheer oor finansiële instansies, ten einde te voorkom dat bedrywighede op 'n onbillike wyse teenoor verbruikers uitgevoer word. Sodoende sal bedrywighede wat afbreuk doen aan die integriteit en vertroue in die finansiële stelsel, ook voorkom word.¹⁴ Die VO sal vir die veiligheid en stabiliteit van banke, versekeringsmaatskappye en ander finansiële instansies verantwoordelik wees, terwyl die GOFs verantwoordelik is om toesig te hou oor finansiële instellings se optrede en wyse waarmee hulle kliënte hanteer.¹⁵ Die hervorming kan egter jare neem voordat die eindresultaat bereik word.¹⁶ Alle finansiële diensverskaffers, van groot tot klein firmas, sal deur die hervorming beïnvloed word weens nuwe wetgewing en regulasies wat op finansiële diensverskaffers toepassing vind in terme van die *Twin Peaks*-model en markgedrag-regulasies.¹⁷ Dus moet die verandering nie sonder die nodige oorwegings opgeneem word nie.

⁸ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

⁹ GK R988 in SK 37140 van 11 Desember 2013.

¹⁰ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

¹¹ *Financial Sector Regulation Act* 9 van 2017. Hierdie wet is nie in Afrikaans uitgevaardig nie en daar is nie 'n amptelike Afrikaanse naam vir die wet beskikbaar nie. Daar is al daarna as die Finansiële Sektor Reguleringswet of die Wet op die Regulering van die Finansiële sektor verwys.

¹² 'n Afrikaanse vertaling van *Twin Peaks* sou waarskynlik Tweeling Kurwe wees, maar omdat die begrip *Twin Peaks* in die spreektaal algemeen aanvaarbaar geword het en ook wyd bekend is, sal dit in die navorsing as *Twin Peaks* gebruik word.

¹³ Millard 2016 *PER* 2. Siende dat daar geen Afrikaanse weergawe van die onderskeie terme beskikbaar is nie, sal die Engelse terme deur die loop van hierdie skripsie gebruik word.

¹⁴ Anon 2015 <https://www.pressreader.com/south-africa/beeld/20150706/281646778803667>.

¹⁵ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

¹⁶ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

¹⁷ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

Onsekerhede met betrekking tot die effektiewe implementering van die *Twin Peaks*-model is egter onvermydelik. Suid-Afrika het 'n bestaande finansiële stelsel gehad, wat goed gefunksioneer het. Gevolglik ontstaan 'n debat rondom die vraag of 'n verandering in die struktuur, wat hoofsaaklik deur belastingbetalers befonds sal word, werklik nodig is.¹⁸ Volgens die Nasionale Tesourie is die oogmerk van die *FSRA* om 'n finansiële sisteem tot stand te bring wat in die belang van verbruikers is en volhoubare gebalanseerde ekonomiese groei aanmoedig,¹⁹ maar volgens die Vryemarkstigting stel die wet niks nuut en waardevol voor nie en voeg net 'n duur administratiewe sisteem by.²⁰ Die implementering van die wet sal moontlik lei tot verhoging in kostes en fooie in die finansiële sektor met min innoverende produkte tot die beskikbaarheid van die publiek.²¹ Die versekeringsbedryf en bankwese, wat onder dieselfde dekmantel val, maar eintlik onafhanklike regulering vereis vanweë die komplekse aard van hulle samestelling wat verskil, is ook as 'n moontlike uitdaging geïdentifiseer.²²

'n Verdere aspek wat aandag verdien, is die grondwetlikheid van die nuwe wetgewing. Daar moet vasgestel word of die wetgewing voldoen aan die grondwetlike waardes van Suid-Afrika, soos die skeiding van magte en heerskappy van die reg.²³ Die *Twin Peaks*-model is deur die *FSRA* tot stand gebring, dus is alle regulasies in terme van die wet afdwingbaar.²⁴ Verder beskik die nuwe reguleerders in 'n mate oor 'n regsprekende funksie en kan vervolging instel indien die voorgestelde regulasies oortree word.²⁵ Dus moet daar aandag geskenk word aan die magte wat in terme van die wet aan onderskeie

¹⁸ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

¹⁹ Nasionale Tesourie 2015 http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2015/2015102701%20-%20Twin%20Peaks%20Reform.pdf. Vir 'n volledige uiteensetting van die oogmerke van die wet, sien die voorwoord van die *FSRA* 9 van 2017.

²⁰ Anon 2017 <http://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%E2%80%93-a-sad-day-for-sa%E2%80%99s-financial-services-consumers>.

²¹ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

²² Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

²³ Ensor 2015 <https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/>; Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

²⁴ Millard 2016 *PER* 2.

²⁵ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

reguleerders toegeskryf is, ten einde te bepaal of dit in harmonie is met die skeiding-van-magte-beginsel.²⁶ Die *FSRA* is op die wetgewing van ander lande gebaseer en gaan nie noodwendig in die Suid-Afrikaanse reg pas nie.²⁷ Die uiteenlopende ontwikkelingsprosesse van die verskillende regsisteme kan tot gevolg hê dat die *FSRA* in Suid-Afrika moeilik uitvoerbaar is. Hierdie argument is gebaseer op die veronderstelling dat wetgewing uit die behoeftes van die gemeenskap voortvloei.²⁸ As 'n wet van 'n ander regsisteem ingevoer word, is daar nie noodwendig die nodige ondersteuning vir die werking van die wet nie.²⁹ Gevolglik word meer geld en tyd as wat nodig behoort te wees, bestee om die wet te forseer om in te pas.³⁰ Alhoewel dit nie onmoontlik is nie, is daar bepaalde uitdagings in die proses.³¹

Die nuwe wetgewing het waarskynlik 'n geweldige impak op die finansiële-diensleweringsektor in Suid-Afrika.³² Die versekeringsbedryf en bankwese is maar twee van die diensverskaffers wat deur die verandering geraak word deur byvoorbeeld die herlisensiering van finansiële diensverskaffers in terme van die *FSRA*,³³ nuwe administratiewe vereistes waaraan voldoen moet word en boetes wat opgelê word vir die nie-nakoming van administratiewe vereistes.³⁴ Gevolglik beïnvloed die verandering ook die verbruikers van die betrokke dienste.³⁵ Die realiteit is dat die wetgewing aanvaar is; verandering is onvermydelik.

²⁶ Ensor 2015 <https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/>; Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

²⁷ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 103.

²⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4.

²⁹ Mhango 2014 <https://www.fin24.com/Companies/Financial-Services/Twin-Peaks-is-not-for-SA-20140205>.

³⁰ Lowman 2016 <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity>.

³¹ Anon 2016 <http://www.enca.com/money/da-and-eff-oppose-financial-sector-regulation-bill>.

³² Ensor 2015 <https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/>; Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

³³ Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

³⁴ Millard 2016 *PER* 27.

³⁵ Ensor 2015 <https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/>; Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>.

Ná die finansiële krisis het verskeie jurisdiksies die behoefte geïdentifiseer om finansiële regulering aan te pas.³⁶ Die *Twin Peaks*-model is reeds in lande soos Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk aangeneem en geïmplementeer.³⁷ Gevolglik kan die genoemde juridiese stelsels moontlik duidelikheid met betrekking tot die uitdagings, voordele en tekortkominge van die *Twin Peaks*-model voorsien en lesse wees waaruit Suid-Afrika kan leer.

1.2 Primêre en sekondêre navorsingsvrae

Aan die hand van die bogenoemde probleemstelling lui die primêre navorsingsvraag as volg:

Tot watter mate kan die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, moontlik bydra tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor?

Aan die hand van die bogenoemde primêre navorsingsvraag het die volgende sekondêre navorsingsvrae ontstaan, naamlik:

- Watter invloed het die finansiële krisis op Suid-Afrika gehad en wat het dit teweeggebring?
- Wat behels die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model en wat is die impak daarvan op verskeie rolspelers in die finansiële sektor?
- Watter uitdagings het ander jurisdiksies met die *Twin Peaks*-model ervaar en watter lesse kan Suid-Afrika daaruit leer?
- Wat is die gevolgtrekking met betrekking tot die mate waartoe die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, bydra tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor?

³⁶ Sien hoofstuk 4 hieronder.

³⁷ Godwin, Howse and Ramsay 2017 *SALJ* 666.

1.3 Raamwerk van die studie

In die verloop van hierdie navorsing is ondersoek ingestel na verskeie aspekte van die kwessie voorhande ten einde 'n antwoord te vind op die bogenoemde primêre vraag en sekondêre vrae.

Hoofstuk 1 sal inleidend wees en agtergrond ten opsigte van die studie gee. Hoofstuk 2 gee 'n uiteensetting van die oorsprong en rede vir die bestaan van die sogenaamde *Twin Peaks*-model. In Hoofstuk 3 word vasgestel wat die letterlike en figuurlike prys verbonde is aan die implementering van die *Twin Peaks*-model in die finansiële sektor van Suid-Afrika. Hierdie hoofstuk sal onder andere kyk na die samestelling, implementering en doel van die nuwe struktuur, die regte en verantwoordelikhede van die reguleerders, wat finansiële stabiliteit behels en wat die impak van die implementering van die nuwe struktuur op ander rolspelers is. In Hoofstuk 4 word ander jurisdiksies waar die *Twin Peaks*-model ook geïmplementeer is, naamlik Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk, geanaliseer. Sodoende kan die moontlike sukses van die struktuur bepaal word, deur verskeie uitdagings en lesse uit die ervaring van ander jurisdiksies te identifiseer en in die Suid-Afrikaanse raamwerk aan te roer. Hoofstuk 5 gee 'n samevatting en gevolgtrekking van die mate waartoe die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor bydra.

1.4 Navorsingsmetodes

'n Literatuurstudie as wyse van ondersoek is gebruik ten einde die doel van hierdie skripsie te bereik. Die primêre bronne bestaan hoofsaaklik uit wetgewing, met boeke, akademiese joernale, verhandelings, konferensiebydraes en internetbronne as sekondêre bronne.

'n Vergelyking word met die posisie in Australië, Nederland en Verenigde Koninkryk getref. Die rede vir die vergelyking is dat die *Twin Peaks*-model 'n nuwe regulatoriese raamwerk vir Suid-Afrika se finansiële sektor is. Die model het egter sy oorsprong in Australië gehad en is ook reeds in Nederland en die Verenigde Koninkryk geïmplementeer. Die mening word gehuldig dat dit wys sal wees om die uitdagings wat 'n reeds geïmplementeerde

Twin Peaks-model teweegbring het, te ontleed en oorweeg. Sodoende kan voorsiening gemaak word vir struikelblokke met die effektiewe implementering van die model in Suid-Afrika.

HOOFSTUK 2 DIE OORSPRONG VAN EN REDE VIR DIE ONTSTAAN VAN DIE *TWIN PEAKS*-MODEL IN SUID-AFRIKA

2.1 Inleiding

Danksy 'n goeie finansiële regulatoriese raamwerk – wat onder meer die *Nasionale Kredietwet* 34 van 2005 insluit – was Suid-Afrika een van die min lande wat goeie weerstand teen die finansiële krisis van 2007 en 2008 gebied het.³⁸ Hierdie krisis is beskryf as die ergste wêreldwye resessie en ekonomiese terugslag sedert die Groot Depressie van die 1930's.³⁹ Tog is dit juis hierdie krisis wat ook vir Suid-Afrika as 'n waarskuwing teen die gevaar van potensiële gebreke in die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor gedien het.⁴⁰ Die resultaat van gebreke in 'n finansiële sektor se raamwerk het met die finansiële krisis na vore gekom toe verskeie lande en hulle ekonomieë drasties deur die krisis geaffekteer is.⁴¹ Hierdie lande is hoofsaaklik geaffekteer weens 'n gebrek aan voldoende regulering met betrekking tot onder andere kredietverlening aan natuurlike persone en besighede.⁴² Daarenteen is die Suid-Afrikaanse ekonomie eerder deur die indirekte gevolge, wat deur die finansiële krisis teweeggebring is, negatief beïnvloed.⁴³ Gevolglik kan gesê word dat die finansiële krisis en lesse wat daaruit geleer is, tesame met die behoefte aan ekonomiese groei en 'n stabiele mededingende finansiële sektor wat aan internasionale standaarde voldoen, die dryfveer agter die heroorweging en hervorming van die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor is.⁴⁴ Sodoende het dit uiteindelik aanleiding gegee tot

³⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 28. Sien ook Zini 2008 <https://blogs.worldbank.org/africacan/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>.

³⁹ Obayelu 2010 *SBP Research Bulletin* 16. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9.

⁴⁰ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63.

⁴¹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 2.

⁴² Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 2.

⁴³ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 17-18. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 2.

⁴⁴ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4. Sien ook Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665.

die oorsprong van die *Twin Peaks*-model as nuwe regulatoriese raamwerk vir die Suid-Afrikaanse finansiële sektor.⁴⁵

Die doel van hierdie hoofstuk is om die oorsprong van en rede vir die ontstaan van die *Twin Peaks*-model in Suid-Afrika vas te stel. Ten einde hierdie doel te bereik, moet die invloed van die finansiële krisis en wat dit teweeggebring het, bepaal word. Dus word die finansiële krisis en die impak daarvan op Suid-Afrika sowel as ander redes vir die hervorming van die regulatoriese raamwerk van die finansiële sektor ondersoek. Verskeie probleme is ná die ontstaan van die finansiële krisis geïdentifiseer en in reaksie daarop is potensieële oplossings voorgestel, soos die heroorweging en hervorming van die regulatoriese raamwerk. Die aanvaarding van die *Twin Peaks*-model kan moontlik tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor bydra.

2.2 Die ontstaan van die groot finansiële krisis in 2007 en 2008

Volgens die Nasionale Tesourie kon die gebrek aan genoegsame regulering van finansiële sektore en internasionale makro-ekonomiese wanbalanse – veral wat spaar en verbruik binne verskeie ekonomieë betref – die primêre oorsaak van die finansiële krisis gewees het.⁴⁶

In ontwikkelde lande soos die Verenigde Koninkryk, Ierland, Frankryk, Swede, Spanje, Nederland, Australië en die Verenigde State van Amerika kon verbruikers maklik toegang tot finansiering verkry aangesien daar nie streng regulatoriese maatreëls was wat hulle verhoed het nie.⁴⁷ Gevolglik het 'n groot hoeveelheid krediet ontstaan, veral omdat verbandlenings selfs aan verbruikers wie se kredietrekord nie nagegaan is nie of aan verbruikers met 'n swak kredietrekord toegestaan is, en as gevolg hiervan het huishoudelike skuld geweldig toegeneem.⁴⁸ Hierdie verbruikersbesteding het waarskynlik toegeneem omdat verbruikers in staat was om maklik finansiering te verkry en dan die

⁴⁵ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63. Sien ook Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665.

⁴⁶ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 19.

⁴⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9. Sien ook Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 282; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 19.

⁴⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 19.

geleende geld te verbruik, gegewe die hoë waarde van hul eiendom wat as sekuriteit kon dien.⁴⁹ Die hoë styging in die waarde van vaste bates (soos huise) in die internasionale eiendomsmark asook die druk van regeringsprogramme in Amerika – wat eienaarskap van huise onder die Amerikaners aangemoedig het – was vir verbruikers waarskynlik die grootste motivering om verbandlenings aan te gaan en hierdie bates te bekom.⁵⁰ In meeste gevalle sou verbruikers egter slegs die afbetaling van hulle verbandlenings kon nakom indien die styging van pryse in die eiendomsmark en groei van inkomste sou voortduur, wat toe nie die geval was nie.⁵¹

Vóór die finansiële krisis het investering in Amerika – wat vanaf die buiteland, soos beleggers uit Asië onder andere, afkomstig was – Amerikaanse banke van kontant voorsien en in staat gestel om geld aan verbruikers te leen.⁵² Finansiële instrumente, soos verbandgesteunde sekuriteite, wat hoë opbrengste sou lewer, is ontwerp en aan beleggers gebied om die toenemende vraag na groter opbrengs uit beleggings te bevredig.⁵³

’n Verbandgesteunde sekuriteit is ’n belegging in sekuriteite wat deur verbandlenings verseker word; met ander woorde, die bank verkoop die verbandlenings wat hy toegestaan het aan beleggers en gebruik dan die geld om verdere verbande toe te staan.⁵⁴ Daarenteen koop beleggers die reg om die waarde van die verband, wat paaiemente en rente insluit, te ontvang.⁵⁵ Die risiko wat aan verbandlenings verbode is, het dus vanaf die banke na die beleggers oorgeskuif.⁵⁶ Dit het daartoe gelei dat banke

⁴⁹ Heymans 2009 *Woord en Daad* 23; Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 283. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

⁵⁰ Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 10; Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 282; Heymans 2009 *Woord en Daad* 23.

⁵¹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

⁵² Heymans 2009 *Woord en Daad* 22.

⁵³ Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 287; Heymans 2009 *Woord en Daad* 22; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 18. Sien ook Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 416.

⁵⁴ Kumar 2016 <https://web.northeastern.edu/econsociety/what-caused-the-financial-crisis/>; Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>.

⁵⁵ Kumar 2016 <https://web.northeastern.edu/econsociety/what-caused-the-financial-crisis/>; Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>.

⁵⁶ Kagan 2019 <https://www.investopedia.com/terms/m/mbs.asp>; Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>; Anon 2018 <https://forex4live.com/the-role-of-mortgage-backed-securities-in-the-financial-crisis/>.

baie meer gewillig was om maklik verbande toe te staan sonder om die nodige sorg – wat die nagaan van leners se kredietwaardigheid behels – toe te pas, want die banke sou geen verlies ly indien die risiko verwesenlik het nie.⁵⁷ Daar was ook nie voldoende regulering ten opsigte van die verbandgesteunde sekuriteite wat hulle beperk het nie.⁵⁸ Die hoë waarde van vaste eiendom in Amerika was baie aantreklik en het ál meer beleggers in Amerika en Europa aangemoedig om die finansiële instrumente te bekom, maar daar is ongelukkig nagelaat om genoegsame aandag aan die verbandhoudende risiko's te skenk.⁵⁹

Die risiko's wat met roekelose kredietverlening verband hou het met die verkoop van hierdie verbandgesteunde sekuriteite aan beleggers en ongeskikte risiko bestuursplanne vererger.⁶⁰ Die rentekoerse op verbandlenings en risiko's verbode aan beleggings in verbandgesteunde sekuriteite gaan hand aan hand, want hoe hoër die rente wat op die verband gehef word, hoe hoër is die risiko vir die belegger om min of geen opbrengs uit die belegging te kry nie omrede die kans groter is dat die lener nie sy verpligting om die verband af te betaal kan nakom nie weens die hoë koste daarvan.⁶¹ Met die hoë aanvraag in finansiering of krediet het kompetisie tussen finansiële instansies toegeneem, met die gevolg dat baie van hierdie instansies hulle keuringstandaarde vir krediet verslap het ten einde meer kliënte te kry.⁶² Gevolglik het baie verbruikers verbandlenings bekom wat hulle in der waarheid nie kon bekostig nie.⁶³

⁵⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>; Kagan 2019 <https://www.investopedia.com/terms/m/mbs.asp>.

⁵⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>; Kagan 2019 <https://www.investopedia.com/terms/m/mbs.asp>.

⁵⁹ Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 12; Heymans 2009 *Woord en Daad* 22.

⁶⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 19.

⁶¹ Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 284. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>.

⁶² Heymans 2009 *Woord en Daad* 23; Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 12. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>.

⁶³ Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>. Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 23.

Namate roekelose kredietverlening toegeneem het, het al meer verbruikers versuim om hulle paaiemente te betaal omdat hulle dit nie kon bekostig nie.⁶⁴ Gevolglik het finansiële instansies op verbruikers se eiendomme beslag gelê ten einde die skuld te delg en die finansiële instansies het al meer eiendomme besit waarvan hulle dan self ontslae moes raak.⁶⁵ Dus was daar heelwat huise in die mark gesit en namate die beskikbaarheid van eiendom toegeneem het, het die waarde van huise in die eiendomsmark afgeneem.⁶⁶ Die styging in eiendomspryse het teen 2006 begin verlangsaam en uiteindelik tot paniekverkope gelei.⁶⁷

Soos die waarde van huise in die eiendomsmark afgeneem het, het die waarde van finansiële instrumente soos verbandgesteunde sekuriteite ook afgeneem, juis omdat hierdie instrumente op die waarde van huise baseer was.⁶⁸ Hierdie gebeurtenis was ramspoedig, want toe finansiële instrumente soos verbandgesteunde sekuriteite in gewildheid toegeneem het, het baie finansiële instansies wêreldwyd daarby betrokke geraak, hetsy deur direk daarin te belê of indirek deur lenings aan beleggingsmaatskappye te voorsien om daarin te belê.⁶⁹ Toe die hoeveelheid huiseienaars wat nie hulle verbandlenings kon afbetaal nie, toeneem en die pryse in die eiendomsmark drasties daal, het dit byna alle finansiële instansies (wat banke, beleggingsmaatskappye en versekeraars insluit) in 'n finansiële pekel laat beland en uiteindelik die finansiële krisis van 2007 en 2008 meegebring.⁷⁰

Die ineenstorting van groot finansiële instansies – soos onder andere die beleggingsbank *Lehman Brothers* – het baie onsekerheid veroorsaak en as 'n vreesreaksie in 'n poging tot selfpreservering was finansiële instansies nie langer gewillig om geld aan mekaar uit te

⁶⁴ Heymans 2009 *Woord en Daad* 23. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

⁶⁵ Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 10-11; Heymans 2009 *Woord en Daad* 23.

⁶⁶ Heymans 2009 *Woord en Daad* 23.

⁶⁷ Miele en Sales 2011 *Journal of Banking Regulation* 282. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679>.

⁶⁸ Heymans 2009 *Woord en Daad* 23; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 20.

⁶⁹ Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679>. Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 23; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 20.

⁷⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 20; Heymans 2009 *Woord en Daad* 23. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679>.

leen nie.⁷¹ Dit het tot likiditeitsprobleme en 'n stilstand in Amerika en Europa se interbankstelsel⁷² gelei.⁷³ Vanweë die voorafgaande gebeurtenisse het aandelemarkte, kredietmarkte en huishoudelike welvaart wêreldwyd ineengestort.⁷⁴ Inteendeel, die hele ekonomie het in duie gestort, want selfs gewone besighede kon nie meer lenings kry om hulle produksie- en bedryfskoste te finansier nie, besighede is bankrot verklaar, daar was baie werksverliese en 'n verlaagde vraag na goedere en dienste.⁷⁵ Die finansiële krisis het na die res van die wêreld versprei.⁷⁶ In sommige lande was regerings tot verskeie mates genoodsaak om finansiële instansies te ondersteun deur skuld te koop en tot die redding van onderdrukte ondernemings te kom.⁷⁷ Die verspreiding van die finansiële krisis was nie net tot ontwikkelde lande beperk nie, maar het ook ontwikkelende lande, soos Suid-Afrika, geaffekteer.⁷⁸

2.2.1 Die impak wat die finansiële krisis op Suid-Afrika gehad het

In Suid-Afrika is daar nie roekelose krediet aan verbruikers toegestaan nie, want streng regulatoriese beginsels ingevolge die *Nasionale Kredietwet* 34 van 2005 het dit verhoed en verder het die Suid-Afrikaanse valutabeheermaatreëls Suid-Afrikaners se blootstelling aan internasionale beleggingsbanke beperk.⁷⁹ Vanweë die bestaan van sterk regulatoriese raamwerke en makro-ekonomiese beginsels, soos valutabeheer, het Suid-Afrika aanvanklik goeie weerstand teen die finansiële krisis gebied.⁸⁰ Ten spyte van 'n relatief

⁷¹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10. Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 24.

⁷² Chen 2019 <https://www.investopedia.com/terms/i/interbankmarket.asp> interbankstelsel is 'n internasionale netwerk van finansiële instansies, uitsluitend kleinhandel beleggers, wat geldeenhede tussen mekaar verhandel, ten einde wisselkoers- en rentekoers risiko's te beheer.

⁷³ Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 29; Heymans 2009 *Woord en Daad* 23. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

⁷⁴ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

⁷⁵ Heymans 2009 *Woord en Daad* 24.

⁷⁶ Heymans 2009 *Woord en Daad* 24; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 20; Arieff, Weiss en Jones 2010 *Congressional Research Service* 1. Sien ook IMF 2009 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/afrglobfin/ssaglobalfin.pdf>.

⁷⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10. Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 24.

⁷⁸ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁷⁹ Heymans 2009 *Woord en Daad* 24. Sien ook Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>.

⁸⁰ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 17; Heymans 2009 *Woord en Daad* 24. Sien ook Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>.

sterk regulatoriese raamwerk, het die finansiële krisis tog 'n impak op Suid-Afrika ook gehad.⁸¹

Wat die indirekte nagevolge van die finansiële krisis betref, was die verlaagde wêreldvraag na verskeie goedere Suid-Afrika se grootste kommer.⁸² Die rede hiervoor is dat Suid-Afrika se ekonomie in 'n groot mate op die uitvoer van kommoditeite⁸³ en vervaardigde goedere staatmaak.⁸⁴

As gevolg van die finansiële krisis wat groot kommer in verskeie lande gewek het, was ontwikkelde lande genoodsaak om hulle fiskale beleide te versterk.⁸⁵ 'n Fiskale beleid is die wyse waarop owerhede 'n land se ekonomie monitor en beïnvloed deur die vlakke van verbruikersbesteding en belastingkoerse aan te pas.⁸⁶ Boonop het die finansiële krisis ook 'n afname in kapitaalvloei veroorsaak, wat stremming op krediet markte geplaas het en die beskikbare fondse in die privaat sektor beperk het.⁸⁷ Met min beskikbare fondse in die privaat sektor en beperkte verbruikersbesteding, wat deur die streng fiskale beleide meegebring is, het die wêreldvraag na verskeie goedere en dienste gedaal.⁸⁸ Gevolglik het die vraag na kommoditeite en vervaardigde goedere van Suid-Afrika ook gedaal.⁸⁹

Die dalende vraag na goedere en kommoditeite het onder andere die mynbedryf in Suid-Afrika onder groot druk geplaas, veral vanweë die aanbod van kommoditeite wat baie

⁸¹ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 17; Heymans 2009 *Woord en Daad* 24. Sien ook Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>.

⁸² Heymans 2009 *Woord en Daad* 24.

⁸³ Moffatt 2019 <https://www.thoughtco.com/commodity-economics-definition-1146936>; Chen 2019 <https://www.investopedia.com/terms/c/commodity-market.asp>. Kommoditeite is basiese goed wat verhandel of verruil kan word vir ander goed met soortgelyke waarde. Dit sluit natuurlike hulpbronne, soos goud en diamante wat gemyn of gedelf is, en basiese kos, soos aartappels, koring ensovoorts, in.

⁸⁴ Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>. Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 24.

⁸⁵ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁸⁶ Fourie en Burger *How to Think and Reason in Macroeconomics* 61. Sien ook Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/what-is-fiscal-policy-types-objectives-and-tools-3305844>.

⁸⁷ Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁸⁸ Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Heymans 2009 *Woord en Daad* 24; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁸⁹ Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy".

hoër was as die vraag daarna.⁹⁰ Die uitvoer van kommoditeite het teen 2009 geweldig afgeneem en mettertyd het die pryse daarvan gedaal, welke daling ook die verdienvermoë van onder andere myne in gevaar gestel het.⁹¹ Die dalende wêreldvraag het nie net 'n negatiewe invloed op die kommoditeitsmark gehad nie, maar ook op die vervaardigingsbedryf en dienslewering in Suid-Afrika.⁹² Daar was minder vraag na voertuie, industriële rou materiale, ensovoorts, wat in Suid-Afrika vervaardig en geproduseer is en gevolglik het die uitvoere van hierdie goedere afgeneem.⁹³ Die vraag na dienste van bou- en konstruksiewerke, eiendomsagente, finansiële diensverskaffers, ensovoorts, het ook afgeneem.⁹⁴ Verbruikers het hulle vertroue in finansiële diensverskaffers soos beleggingsbestuurders verloor omdat beleggings swak opbrengs gelewer het, maar in der waarheid was 'n tekort aan likiditeit en swak ekwiteitsmarkte die werklike oorsaak van swak opbrengs op beleggings.⁹⁵

Die benarde posisie waarin Amerikaanse- en Europese banke weens roekelose kredietverlening hulself tydens die finansiële krisis bevind het, was vir Suid-Afrikaanse banke 'n dryfveer om nog strengere kredietstandaarde toe te pas.⁹⁶ Krediet was dus nie maklik bekombaar nie en het 'n tekort aan finansiering meegebring.⁹⁷ Die tekort aan finansiering het 'n daling in verbruikersbesteding en gevolglik ook 'n daling in investering veroorsaak, want daar was nie meer genoegsame fondse vir beleggers beskikbaar om te

⁹⁰ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21. Sien ook Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy".

⁹¹ Donnelley en Zvomuya 2008 <https://mg.co.za/article/2008-11-20-mining-is-in-the-trenches>. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁹² Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 29. Sien ook Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?"; Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁹³ Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 29. Sien ook Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?"; Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

⁹⁴ Verick 2012 *Journal of African Economies* 376. Sien ook Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 27.

⁹⁵ Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 27.

⁹⁶ Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 29.

⁹⁷ Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?".

investeer nie.⁹⁸ Verder het die daling in die vraag na Suid-Afrikaanse kommoditeite, die lae kommoditeitspryse en swak verdienvermoë van myne, tesame met 'n tekort aan finansiering, beleggers ook ontmoedig om in myne te investeer.⁹⁹

Al hierdie omstandighede het groot druk op verskeie besighede geplaas.¹⁰⁰ Besighede het in 'n finansiële pekel beland en sommige moes selfs sluit weens bankrotskap of die voorkoming daarvan.¹⁰¹ As bygevolg is baie inwoners van Suid-Afrika hulle werk kwyt vanweë die hoë finansiële druk waaronder besighede – veral in die mynbou- en vervaardigingsbedryf – verkeer het.¹⁰² Aanvanklik is werknemers se werksure verminder om kostes te bespaar, maar in 'n poging om genoegsame besigheidskostes te sny, is baie werkgewers later genoodsaak om hulle werknemers af te dank.¹⁰³ Werkloosheid in Suid-Afrika het dus geweldig toegeneem weens die effek van die finansiële krisis en baie mense het van staatstoelaes afhanklik geraak.¹⁰⁴

Dit is duidelik dat die krisis tot makro-ekonomiese wanbalanse gelei het en die reële ekonomie van Suid-Afrika kwesbaar gelaat het.¹⁰⁵ Toe die wêreldvraag na goedere daal, kapitaalinvloei laag was en die vervaardigingsbedryf, mynbedryf, uitvoere in Suid-Afrika, investering, ensovoorts, 'n drastiese daling ondervind het, het die bruto binnelandse

⁹⁸ Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?". Sien ook Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 29.

⁹⁹ Donnelley en Zvomuya 2008 <https://mg.co.za/article/2008-11-20-mining-is-in-the-trenches>. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21.

¹⁰⁰ Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 27, 30.

¹⁰¹ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics*. Sien ook Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?". Sien ook Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* 29.

¹⁰² Verick 2011 *Journal of African Economies* 377; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21; Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy".

¹⁰³ Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?".

¹⁰⁴ Verick 2011 *Journal of African Economies* 378.

¹⁰⁵ Padayachee datum onbekend <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/20thAnniversaryConference/ImpactoftheGlobalFC.pdf>. Sien ook Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 10.

produkt¹⁰⁶ ook gedaal en ekonomiese groei in Suid-Afrika het agteruit gegaan.¹⁰⁷ Uiteindelik het Suid-Afrika ook in 'n resessie beland.¹⁰⁸

2.3 Rede vir die ontstaan van die Twin Peaks-model in Suid-Afrika

Die finansiële krisis van 2007 en 2008 was die hoofsaaklike rede dat die behoefte aan hervorming van die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor ontstaan het.¹⁰⁹ Die Suid-Afrikaanse finansiële sektor het wel goeie weerstand teen die finansiële krisis gebied vanweë die bestaan van 'n relatief sterk regulatoriese raamwerk en makro-ekonomiese beginsels, en die finansiële sektor is nie geweldig deur die krisis benadeel nie.¹¹⁰ Desnieteenstaande het die finansiële krisis tóg 'n impak op Suid-Afrika gehad, veral wat die ekonomie betref.¹¹¹ Dit is duidelik vanweë die daling in vraag na goedere en dienste, minder uitvoere, minder kapitaalvloei, beperkte beskikbaarheid van krediet, daling in investering, werksverliese en die resessie wat deur die finansiële krisis veroorsaak is, soos hierbo onder paragraaf 2.2.1 bespreek.¹¹²

Suid-Afrika se finansiële regulatoriese raamwerk was gebaseer op die stelsels van lande waarmee Suid-Afrika in historiese verbinding staan. Hierdie lande, soos die Verenigde Koninkryk, is geweldig deur die finansiële krisis geaffekteer en dui daarop dat Suid-Afrika aan potensiële gebreke in die regulatoriese raamwerk blootgestel is.¹¹³ Die finansiële krisis

¹⁰⁶ Fourie en Burger *How To Think And Reason In Macroeconomics* 38 Bruto binnelandse produk is die huidige totale waarde van alle vervaardigde goedere en dienste wat binne die jaar geproduseer word.

¹⁰⁷ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics*. Sien ook Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Die agteruitgang van ekonomiese groei is nie alleen aan die finansiële krisis te danke nie, maar ook langtermyn strukturele probleme wat reeds in Suid-Afrika bestaan het, maar vir doeleindes van hierdie skripsie nie in meer diepte behandel word nie Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Verick 2011 *Journal of African Economies* 373.

¹⁰⁸ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21. Sien ook Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy". Sien ook Zini 2008 <https://blogs.worldbank.org/africacan/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>.

¹⁰⁹ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63. Sien ook Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665.

¹¹⁰ Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 28. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636. Sien ook FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹¹¹ Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 17.

¹¹² Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 28. Sien ook Selassie 2011 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/12/selassie.htm>; Roodt 2012 <http://praag.co.za/?p=13865>.

¹¹³ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 28. Sien ook Roodt 2012 <http://praag.co.za/?p=13865>.

het as 'n waarskuwing vir Suid-Afrika gedien om voorsorg te tref en 'n sterk regulatoriese raamwerk in stand te hou wat op hoogte bly met internasionale ontwikkelinge. Sodoende kan 'n soortgelyke krisis in die toekoms waarskynlik afgeweer word of die negatiewe gevolge kan beperk word.¹¹⁴ Ná die krisis is die bevordering van finansiële stabiliteit, asook die handhawing daarvan, volgens die internasionale standaard die primêre doelwit vir finansiële regulering.¹¹⁵

Verskeie lesse is uit die finansiële krisis geleer en behels onder meer die volgende: Die regulering van finansiële sektore vereis 'n holistiese benadering om nie net mikro-ekonomiese-, maar ook makro-ekonomiese toesighouding te verseker. Sodoende kan daar op die regulering van die finansiële sisteem in die geheel, eerder as slegs sekere aspekte, gefokus word.¹¹⁶ Die finansiële krisis het uitgebeeld dat geen finansiële sektor homself kan reguleer nie; dus moet reguleerders proaktief optree om verandering in sistematiese risiko's te monitor en te beheer.¹¹⁷ Die regulering van die mark se gedrag is van wesenlike belang om toesighouding oor die finansiële sektor te ondersteun, en die regulering behoort van so 'n aard te wees dat wanpraktyke uitgeskakel word ten einde verbruikers te beskerm en risiko's te verminder.¹¹⁸ Verder is dit duidelik dat makro-ekonomiese wanbalanse, veral in spaar en verbruik, opgelos kan word deur die internasionale gemeenskap se samewerking.¹¹⁹ Vinnige optrede vanuit 'n regulatoriese oogpunt is nodig om die verspreiding van 'n krisis te voorkom of die nagevolge daarvan te beperk.¹²⁰ Nog 'n belangrike les wat geleer is, is dat 'n behoefte aan 'n sterk regulatoriese raamwerk bestaan en hierdie raamwerk behoort die effektiwiteit,

¹¹⁴ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63. Sien ook Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 166.

¹¹⁵ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

¹¹⁶ Avgouleas *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics* 237; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 12. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 639.

¹¹⁷ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13.

¹¹⁸ Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 168. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 29.

¹¹⁹ Avgouleas *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics* 248; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13. Sien ook Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 169.

¹²⁰ Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 165. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 29.

bestuursvermoë en koördinasie tussen plaaslike en internasionale reguleerders te versterk.¹²¹

Suid-Afrika het tydens die finansiële krisis 'n stabiele finansiële regulatoriese raamwerk gereed gehad wat finansiële instellings goed gereguleer het.¹²² Vanweë onder andere die *Nasionale Kredietwet* 34 van 2005, goeie regulering, risikobestuur in plaaslike banke en beperkte blootstelling aan buitelandse risiko's, was Suid-Afrika se kredietvoorsiening volhoubaar.¹²³ Dit is juis weens die sterk regulatoriese raamwerk wat onder daardie omstandighede gereed was, beperkte blootstelling aan buitelandse bates en sterk monetêre- en fiskale beleide wat toegesien het dat die finansiële krisis 'n minimale impak op Suid-Afrika se finansiële sektor gehad het.¹²⁴ Nietemin het die internasionale lesse wat weens die finansiële krisis geleer is dit duidelik gemaak dat daar ruimte is vir verbetering aan die regulatoriese raamwerk.¹²⁵

Ná die finansiële krisis het ekonomiese wêreldwyd wel tot 'n mate herstel, maar die gewenste posisie, wat wêreldwye finansiële stabiliteit betref, is nog nie bereik nie.¹²⁶ Aangesien Suid-Afrika se internasionale bande deurlopend versterk, is die Suid-Afrikaanse finansiële sektor nie van internasionale struikelblokke vrygestel nie; intendeel, die finansiële sektor word aan al meer risiko's blootgestel.¹²⁷ Dit is belangrik vir Suid-Afrika se ekonomie om mededingendheid op 'n internasionale vlak te behou, en alhoewel die regulering van die finansiële sektor dié land se omstandighede in ag moet neem, moet

¹²¹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152; Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 169. Sien ook Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 29.

¹²² Avgouleas *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics* 247; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13.

¹²³ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 28. Sien ook Zini 2008 <https://blogs.worldbank.org/africacan/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>.

¹²⁴ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 14-15. Sien ook Anon 2017 *MoneyMarketing* 1; Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

¹²⁵ Avgouleas *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics* 236; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 29.

¹²⁶ International Monetary Fund 2011 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Global-Recovery-Advances-but-Remains-Uneven>.

¹²⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 3-4.

dit ook met internasionale beste praktyk ooreenstem.¹²⁸ Die hervorming van die finansiële sektor se regulatoriese raamwerk is die owerheid se voorgestelde oplossings vir potensiële struikelblokke wat die finansiële sektor bedreig.¹²⁹ Sodoende word daar vir toekomstige behoeftes van die finansiële sektor voorsorg getref en sal Suid-Afrika op koers bly met ander lande wat deel van die G20 vorm.¹³⁰ G20 (ook bekend as die groep van 20) is 'n internasionale forum wat die top 20 ontwikkelde en ontwikkelende ekonomieë verbind.¹³¹ Dit is egter noodsaaklik dat potensiële struikelblokke korrek en spoedig identifiseer word alvorens 'n kwessie aangespreek word wat in werklikheid nie 'n probleem is nie en ongeïdentifiseerde kwessies steeds 'n bedreiging vir die land se finansiële sektor bly.¹³²

Die voormalige Minister van Finansies, Pravin Gordhan, het in die begrotingsrede van 2011 reeds verklaar dat Suid-Afrika stappe moet neem om die regulatoriese raamwerk van die finansiële sektor en gepaardgaande finansiële dienste in Suid-Afrika te verbeter.¹³³ Hierdie stappe moes geneem word met die doel om op koers te bly met die ontwikkelinge wat wêreldwyd plaasvind.¹³⁴ Suid-Afrika het 'n behoefte aan 'n goed gereguleerde finansiële sektor wat veronderstel is om 'n weg te baan vir ekonomiese groei, werkseleenthede en volhoubare ontwikkeling in die land.¹³⁵ In ag genome die lesse wat uit historiese gebeurtenisse, soos die finansiële krisis, geleer is en die behoefte aan 'n goed gereguleerde finansiële sektor, was die owerheid genoodsaak om hervorming van die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor te oorweeg.¹³⁶ Dié oorweging het uiteindelik tot die ontstaan van die *Twin Peaks*-model – as nuwe regulatoriese raamwerk vir die Suid-Afrikaanse finansiële sektor – aanleiding gegee.¹³⁷

¹²⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4. Sien ook Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10.

¹²⁹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 2.

¹³⁰ Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 23.

¹³¹ Mustafa 2017 <https://www.telegraph.co.uk/business/0/what-is-the-g20-and-how-does-it-work/>.

¹³² Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 171; Taylor 2009 *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 16; Anon 2017 *MoneyMarketing* 2.

¹³³ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Minister of Finance Gordhan 2011 <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/speech/speech2011.pdf>.

¹³⁴ Minister of Finance Gordhan 2011

<http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2011/speech/speech2011.pdf>.

¹³⁵ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 1-2.

¹³⁶ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 1-2.

¹³⁷ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 59.

Hierdie besluit is geneem nadat die regering deeglike ondersoeke, uitgebreide navorsing en konsultasieprosesse in samewerking met belanghebbende partye onderneem het.¹³⁸

Dié hervorming is noodsaaklik vanweë die komplekse aard en interafhanklikheid van finansiële produkte en finansiële instellings.¹³⁹ Die Raad van Finansiële Dienste (hierna die FSB)¹⁴⁰ voer aan dat die nuwe regulatoriese raamwerk 'n doelgedrewe benadering sal volg wat funksioneel en meer omvattend sal wees vergeleke met die vorige gefragmenteerde benadering.¹⁴¹ Die *Twin Peaks*-model maak voorsiening vir die regulering van alle finansiële produkte en dienste, hetsy deur banke of ander finansiële instellings gelewer.¹⁴²

Die Nasionale Tesourie het verskeie behoeftes in die finansiële sektor identifiseer wat aangeroeer moet word en behels onder meer die volgende:¹⁴³ die behoefte aan sterk regulering van finansiële markte om potensiële misbruik te voorkom en verbruikers te beskerm;¹⁴⁴ die behoefte aan streng wetgewing wat meganismes bevat om aan die hoë openbaarmakingstandaarde te voldoen, finansiële reguleerders se magte te bevorder en bepalinge te voorsien wat in noodgevalle, waar finansiële instellings kapitaal-, likiditeits- of insolvensie probleme ondervind, toepassing vind.¹⁴⁵ Die finansiële sektor het inherente risiko's en daarom is dit ook nodig dat die reguleerders se magte van so 'n aard is dat dit hulle in staat stel om spoedig en sonder enige voorkeur of inmenging op te tree.¹⁴⁶ Die regulatoriese raamwerk behoort te verseker dat alle instellings, hetsy privaat of publiek, dieselfde standaardte het waaraan voldoen moet word.¹⁴⁷ Laastens het die finansiële

¹³⁸ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹³⁹ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665.

¹⁴⁰ Die raad van finansiële dienste is meer bekend as die *Financial Service Board* (FSB) en daar sal as sulks daarna verwys word deur die loop van hierdie skripsie. Die FSB was vir toesighouding en regulering van finansiële dienste in ooreenstemming met die beste belange van die publiek, verantwoordelik.

¹⁴¹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 639; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 667. Sien ook FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹⁴² FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹⁴³ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁴⁴ Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 168. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁴⁵ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁴⁶ Van Wyk 2019 *THRHR* 293. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁴⁷ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

sektor 'n behoefte aan samewerking tussen verskeie reguleerders – veral in gevalle waar reguleerders se optrede ander se regulering kan beïnvloed – asook samewerking tussen verskeie departemente en die wetgewing waarvoor hulle verantwoordelik is.¹⁴⁸ Al hierdie behoeftes wat in die finansiële sektor bestaan is onder meer die rede vir die hervorming van die regulatoriese raamwerk en die ontstaan van die *Twin Peaks*-model.¹⁴⁹

In die lig van die *Twin Peaks*-model, as die hervormde regulatoriese raamwerk, het die Nasionale Tesourie vier beleidsprioriteite en doelwitte uiteengesit wat bereik moet word om 'n goed gereguleerde en stabiele finansiële sektor te kan vestig en te handhaaf.¹⁵⁰ Die eerste beleidsprioriteit is om 'n veilige, gevestigde en stabiele finansiële sisteem in Suid-Afrika te bewerkstellig.¹⁵¹ Weens internasionale bande wat toeneem, word finansiële stabiliteit aan groter risiko's blootgestel en is daar 'n behoefte aan voldoende toesighouding oor die finansiële sektor.¹⁵² Die tweede beleidsprioriteit is om verbruikers te beskerm deur markgedrag goed te reguleer.¹⁵³ Dit sal geskied deur 'n omvattende regulatoriese raamwerk vir markgedrag, wat nie net die onderlinge verbandhoudende aard van finansiële dienste weerspieël nie, maar ook op die implementering van regverdige kliëntebehandeling fokus.¹⁵⁴ Die derde beleidsprioriteit is om toegang tot finansiële dienste te verbeter deur finansiële insluiting.¹⁵⁵ Die regering – meer spesifiek

¹⁴⁸ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152; Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 169. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁴⁹ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 15.

¹⁵⁰ Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 27. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 5; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 7.

¹⁵¹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 5; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 7.

¹⁵² Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 5.

¹⁵³ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 5; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 7.

¹⁵⁴ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 6; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64.

¹⁵⁵ Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 167. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 7; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 7. Sien ook Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 20.

die Nasionale Tesourie – is daarvoor verantwoordelik om toe te sien dat die doelwitte vir die hervorming van die regulatoriese raamwerk geïmplementeer word. Hierdie doelwitte fokus onder meer op ekonomiese bemagtiging en beter toegang tot die finansiële sektor vir mense wat voorheen beperkte toegang gehad het.¹⁵⁶ Die verbetering van koöperatiewe banke se rol en 'n raamwerk vir mikro-versekering sal bydra tot die bereiking van hierdie doel.¹⁵⁷ Die vierde beleidsprioriteit is om finansiële misdaad te bekamp.¹⁵⁸ Die toesighoudende owerhede moet toesien dat finansiële misdaad deurlopend ondersoek en vervolg word.¹⁵⁹

Gevolgtlik sal die *Twin Peaks*-model op die gedrag van rolspelers binne die finansiële sektor fokus en ook vir die billike en regverdige behandeling van kliënte, meer bekend as die *Treating Customers Fairly* (TCF)-raamwerk, ruimte skep.¹⁶⁰ Alhoewel die voorafgaande regulatoriese raamwerk wel tot 'n mate beskerming aan verbruikers gebied het, was verbruikers nie daarvan verseker dat hulle doeltreffende beskerming en billike behandeling van finansiële diensverskaffers sou ontvang nie.¹⁶¹ Dus is die regulering van markgedrag in die finansiële sektor van wesenlike belang ten einde te voorkom dat finansiële instansies hulle besigheid op 'n onbillike wyse teenoor verbruikers bedryf óf op so 'n wyse bedryf dat dit skade aan die integriteit van die finansiële markte en vertroue in die finansiële sisteem kan aanrig.¹⁶²

Daar kom dikwels gevalle voor waar finansiële diensverskaffers onvanpaste, swak of misleidende advies aan verbruikers gee, en sodanige advies kan dan 'n negatiewe impak op finansiële stabiliteit hê.¹⁶³ Die *Twin Peaks*-model maak voorsiening vir beter toesighouding oor die finansiële sektor en behoort 'n omvangryke, doeltreffende en

¹⁵⁶ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 7. Sien ook Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 167; Mbatha 2017 *MoneyMarketing* 1.

¹⁵⁷ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64.

¹⁵⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 7; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 7.

¹⁵⁹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 64; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 74.

¹⁶⁰ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹⁶¹ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 60.

¹⁶² Nasionale Tesourie *Treating Customers Fairly in the Financial Sector: A Draft Market Conduct Policy Framework for South Africa* 6.

¹⁶³ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 60.

deursigtige finansiële sisteem te skep wat rolspelers en verbruikers meer vertroue in die Suid-Afrikaanse finansiële markte sal gee.¹⁶⁴ Goeie toesighouding en die regulering van markgedrag in die finansiële sektor sal die risiko van swak optrede en onbillike praktyke beperk en verseker dat daar positiewe interaksie tussen verbruikers en finansiële rolspelers plaasvind.¹⁶⁵

Die *Twin Peaks*-model is egter nie eg Suid-Afrikaans nie, maar is alreeds in verskeie ander lande, soos onder meer Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk, geïmplementeer.¹⁶⁶ Die *Twin Peaks*-model is oorspronklik in 1995 deur Michael Williams Taylor, van die Verenigde Koninkryk, bekendgestel.¹⁶⁷ Hierdie model het twee primêre oogmerke vir doeltreffende finansiële regulering voorgestel, naamlik die beskerming van finansiële stabiliteit en verbruikersbeskerming, wat deur twee afsonderlike liggame gereguleer moet word.¹⁶⁸ Australië was die eerste land wat die *Twin Peaks*-benadering goedgekeur en geïmplementeer het.¹⁶⁹ Ná die finansiële krisis is ekonomiese wêreldwyd genoodsaak om finansiële regulatoriese raamwerke te heroorweeg en natuurlik sal lande soos Australië wat die finansiële krisis relatief goed trotseer het, as voorbeeld dien.¹⁷⁰ Dit is waarskynlik waar die owerheid van Suid-Afrika aan die idee van 'n *Twin Peaks*-model vir die finansiële regulering gekom het.¹⁷¹

2.4 Gevolgtrekking

Hierdie hoofstuk het ten doel gehad om die oorsprong van en rede vir die ontstaan van die *Twin Peaks*-model in Suid-Afrika te bepaal. Sodoende kon vasgestel word of hervorming werklik nodig was ten einde meer stabiliteit in die finansiële sektor mee te bring. Na aanleiding van die bogenoemde bespreking onder paragraaf 2.3 is dit duidelik

¹⁶⁴ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

¹⁶⁵ Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 60.

¹⁶⁶ Godwin, Howse and Ramsay 2017 *SALJ* 666; Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 63.

¹⁶⁷ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 639.

¹⁶⁸ Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 63; Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 639.

¹⁶⁹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

¹⁷⁰ Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 34; Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 638.

¹⁷¹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 28.

dat die finansiële krisis 'n beduidende rol gespeel het in die besluit om die regulatoriese raamwerk van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor te hervorm.¹⁷²

Die finansiële krisis en die impak daarvan op Suid-Afrika is in meer diepte onder paragraaf 2.2 hierbo ondersoek. Die ondersoek het getoon dat die finansiële krisis hoofsaaklik deur onvoldoende regulering en ekonomiese wanbalanse veroorsaak is.¹⁷³ Suid-Afrika was reeds internasionaal betrokke ten tye van die finansiële krisis en het op die uitvoer van natuurlike hulpbronne en vervaardigde goedere na die buiteland gesteun.¹⁷⁴ Toe die wêreldvraag na goedere en dienste afneem, is Suid-Afrika dus ook nadelig beïnvloed. Die daling in die pryse van kommoditeite, die daling in uitvoere, kapitaalvloei en investering, die verhoogde vrees vir risiko en min beskikbaarheid van krediet, tesame met die strukturele probleme in die land se arbeidsmark en ekonomie in die geheel, het Suid-Afrika in 'n resessie gedompel.¹⁷⁵

Die finansiële krisis was 'n goeie illustrasie van watter nagevolge gebreke in 'n regulatoriese raamwerk van 'n finansiële sektor vir 'n land kan inhou.¹⁷⁶ Verskeie lande se regulering kon nie die slag van risiko's hanteer waaraan finansiële instellings blootgestel was nie.¹⁷⁷ Gevolglik het die krisis veroorsaak dat finansiële regulering wêreldwyd hernude aandag ontvang.¹⁷⁸ Om op koers te bly met internasionale ontwikkelinge, het Suid-Afrika dieselfde tendens gevolg.¹⁷⁹ Die finansiële krisis – wat as waarskuwing gedien het, en 'n sterk behoefte aan 'n goed geregleerde finansiële sektor wat in die toekoms risiko's kan weerstaan of die nagevolge daarvan beperk – is die hoofsaaklike rede waarom die Suid-

¹⁷² Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63. Sien ook Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

¹⁷³ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 9.

¹⁷⁴ Heymans 2009 *Woord en Daad* 24. Sien ook Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>.

¹⁷⁵ Verick 2011 *Journal of African Economies* 376; Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics* 21. Sien ook Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>.

¹⁷⁶ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 2.

¹⁷⁷ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 273.

¹⁷⁸ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 13.

¹⁷⁹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 655.

Afrikaanse regulatoriese raamwerk heroorweeg en hervorm is.¹⁸⁰ Die finansiële krisis het die belangrikheid van finansiële stabiliteit en verbruikersbeskerming as oogmerke vir goeie finansiële regulering benadruk.¹⁸¹ Ná deeglike ondersoek en navorsing het die Nasionale Tesourie dus die *Twin Peaks*-benadering as die gepaste model vir finansiële regulering in Suid-Afrika identifiseer en goedgekeur om verbruikersbeskerming en stabiliteit in die finansiële sektor te verbeter en te handhaaf.¹⁸² Sodoende het die *Twin Peaks*-model in Suid-Afrika ontstaan en sal hoofsaaklik deur wetgewing bewerkstellig word, wat in Hoofstuk 3 meer aandag geniet.

¹⁸⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 1-2. Sien ook Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 274.

¹⁸¹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

¹⁸² FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

HOOFSTUK 3 DIE *TWIN PEAKS*-MODEL IN SUID-AFRIKA

3.1 Inleiding

In die geval waar 'n regulatoriese raamwerk heroorweeg word weens die bestaan van gebreke, moet potensiele oplossings by die bestaande raamwerk gevoeg word om die probleme aan te roer of die regulatoriese raamwerk moet geherstrukturer word.¹⁸³ Die IMF se assessering van finansiële stabiliteit in Suid-Afrika het getoon dat die vorige regulatoriese raamwerk redelik goed teen die aanslae van die finansiële krisis gevaar het.¹⁸⁴ Desnieteenstaande moet in gedagte gehou word dat die raamwerk nie noodwendig in die toekoms so goed gaan presteer nie, want regulering raak verouderd vergeleke met finansiële ontwikkelinge en vooruitgang wat wêreldwyd plaasvind en moet aangepas word om op dreef te bly met internasionale standaarde.¹⁸⁵ Volgens Van Vuuren is dit van wesenlike belang om finansiële stabiliteit, handhawing van finansiële instansies se veiligheid en welstand, en verbruikersbeskerming met die regulering van die finansiële sektor te bereik.¹⁸⁶ 'n Goed gestruktureerde regulatoriese raamwerk kan tot 'n meer effektiewe en stabiele finansiële sektor bydra.¹⁸⁷ Die *Twin Peaks*-model is veronderstel om hierdie uitkomst vir die finansiële sektor van Suid-Afrika te bied.¹⁸⁸

Hierdie hoofstuk het ten doel om te bepaal wat die implementering van die *Twin Peaks*-model behels. Ten einde hierdie doel te bereik word die samestelling en die implementering van die *Twin Peaks*-model ondersoek. Verder word aandag geskenk aan die definisie van finansiële stabiliteit en die verskillende regulatoriese benaderings. Die

¹⁸³ Friedman *A Program for Monetary Stability* 3. Sien ook Vivian 2016 <https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/case-against-introducing-the-twin-peaks-regulatory-system>.

¹⁸⁴ Zorgani *A Critical Examination of the Regulation of the Financial Services Sector in South Africa* 5. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 13; Nasionale Tesourie *Peer Review of South Africa* 28. Sien ook Zini 2008 <https://blogs.worldbank.org/african/the-impact-of-the-financial-crisis-on-south-africa>.

¹⁸⁵ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 171; Rattue 2015 *MoneyMarketing* 10; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665. Sien ook Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 63; Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4.

¹⁸⁶ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 29.

¹⁸⁷ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

¹⁸⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 31.

impak van die *Twin Peaks*-model op sekere aspekte van die finansiële sektor en kritiek teen die regulatoriese raamwerk word ook oorweeg. Sodoende kan vasgestel word wat die *Twin Peaks*-model behels en hoe dit gaan werk. Dit kan ook 'n aanduiding wees of die veranderinge wat deur die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model meegebring word, wel tot meer finansiële stabiliteit bydra al dan nie.

3.2 Die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model

'n Finansiële sektor wat nie stabiel is nie kan groot probleme vir 'n land se ekonomie inhou.¹⁸⁹ Juis daarom is 'n sterk regulatoriese raamwerk, wat finansiële stabiliteit binne 'n finansiële sektor kan handhaaf, van wesenlike belang.¹⁹⁰ Indien 'n regulatoriese raamwerk daarin slaag om finansiële stabiliteit te bewerkstellig, sal daar waarskynlik meer ruimte vir ekonomiese groei, ekonomiese ontwikkeling en werkskepping wees.¹⁹¹ Die *Twin Peaks*-model is Suid-Afrika se nuwe regulatoriese raamwerk ingevolge waarvan die regulering van toesighouding oor finansiële instansies en die regulering van markgedrag in die finansiële sektor afsonderlik behartig word.¹⁹² Hierdie model is veronderstel om onder meer 'n stabiele finansiële sisteem vir die land te skep.¹⁹³

Die implementering van die *Twin Peaks*-model in Suid-Afrika sal in twee fases geskied. Die eerste fase behels die ontwikkeling en uitvaardiging van nuwe oorkoepelende

¹⁸⁹ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 154. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 23.

¹⁹⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 23. Sien ook Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 273.

¹⁹¹ Mbatha 2017 *MoneyMarketing* 1. Sien ook Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 30; Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 19. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

¹⁹² Van der Merwe 2018 https://www.yourfund.co.za/media24/useruploads/files/NestEgg-AFR-Jan2018-FINALISING-V4_B-.PDF; Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>. Sien ook Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review* 169; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *SALJ* 665; Bell 2018 *Finweek* 22. Sien ook Zorgani *A Critical Examination of the Regulation of the Financial Services Sector in South Africa* 1.

¹⁹³ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 275; Sien ook Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 20. Sien ook Nasionale Tesourie 2018 http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Press%20release%20Twin%20Peaks%20implementation%20March2018_FINAL.pdf; PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>.

wetgewing wat aan die *Twin Peaks*-model uiting gee.¹⁹⁴ Hierdie wetgewing sal die basis van die *Twin Peaks*-model vorm en moet vir die vestiging van afsonderlike reguleerders asook elkeen se bevoegdhede en verpligtinge voorsiening maak.¹⁹⁵ Die eerste fase behels ook die integrasie van hulpbronne en personeel.¹⁹⁶ Die tweede fase behels die harmonisering van die nuwe wetgewing met bestaande wetgewing wat voorheen vir die regulering van finansiële markte verantwoordelik was.¹⁹⁷ Die implementering van die *Twin Peaks*-model het reeds 'n aanvang geneem met die uitvaardiging van die *FSRA* wat reeds in 2018 in werking getree het en vestiging van die twee reguleerders, naamlik die VO en die GOFs.¹⁹⁸

Die VO is 'n regs persoon wat binne die administrasie van die Suid-Afrikaanse Reserwebank funksioneer.¹⁹⁹ Hierdie reguleerder se doel is eerstens om alle finansiële instansies, asook die infrastruktuur van finansiële markte, se veiligheid en welstand te bevorder; tweedens om verbruikers te beskerm teen risiko's wat intree in gevalle waar finansiële instansies versuim om hulle pligte na te kom; en laastens om finansiële stabiliteit te handhaaf.²⁰⁰ Die VO is dus vir toesighouding oor die veiligheid en welstand van alle finansiële instansies – banke en versekeraars inklusief – verantwoordelik.²⁰¹

Daarteenoor is die GOFs 'n regs persoon en publieke entiteit wat die voormalige Raad op Finansiële Dienste (beter bekend as die FSB) vervang.²⁰² Die GOFs se doel is eerstens om die doeltreffendheid en integriteit van finansiële markte te bevorder en te ondersteun;

¹⁹⁴ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 75. Sien ook PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>; Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

¹⁹⁵ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

¹⁹⁶ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 75. Sien ook PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>.

¹⁹⁷ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 75. Sien ook PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>; Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

¹⁹⁸ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Nasionale Tesourie 2018 http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Press%20release%20Twin%20Peaks%20implementation%20March2018_FINAL.pdf/.

¹⁹⁹ Artikel 32 van die *FSRA*. Sien ook Millard 2018 *THRHR* 375.

²⁰⁰ Artikel 33 van die *FSRA*. Sien ook Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 70.

²⁰¹ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 43. Sien ook Omarjee 2018 <https://www.fin24.com/Money/everything-consumers-need-to-know-about-the-new-financial-watch-dogs-the-fsca-20180406>. Sien ook Millard 2018 *THRHR* 375.

²⁰² Artikel 56 van die *FSRA*. Sien ook Omarjee 2018 <https://www.fin24.com/Money/everything-consumers-need-to-know-about-the-new-financial-watch-dogs-the-fsca-20180406>.

tweedens om verbruikers te beskerm deur toe te sien dat regverdigde kliëntebehandeling teenoor alle verbruikers geskied en dat alle verbruikers en potensiële verbruikers opleidingsprogramme ontvang of van genoegsame inligting voorsien word om ingeligte besluite te kan neem; en laastens om finansiële stabiliteit te handhaaf.²⁰³ Die GOFS is dus vir verbruikersbeskerming verantwoordelik deur middel van toesighouding oor markgedrag van finansiële instansies.²⁰⁴

Die een doel wat beide hierdie reguleerders in gemeen het, is om bystand vir die handhawing van finansiële stabiliteit in die finansiële sektor te bied.²⁰⁵ Dit sluit ook aan by die oorhoofse doel van die wet, wat in artikel 7 van die *FSRA* uiteengesit word.²⁰⁶ Hierdie artikel bepaal dat die wet 'n stabiele finansiële sisteem moet vestig wat die belange van verbruikers in die finansiële sektor beskerm en gebalanseerde en volhoubare ekonomiese groei in die Republiek van Suid-Afrika ondersteun.²⁰⁷ Die voorafgaande moet bewerkstellig word deur in samewerking met spesifieke wetgewing in die finansiële sektor 'n regulatoriese en toesighoudende raamwerk te skep wat verantwoordelik is vir die bevordering van:²⁰⁸

- a) finansiële stabiliteit;
- b) finansiële instellings se veiligheid en welstand;
- c) billike behandeling en beskerming van finansiële kliënte;
- d) doeltreffendheid en integriteit van die finansiële sisteem;
- e) voorkoming van finansiële misdaad;

²⁰³ Artikel 57 van die *FSRA*. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 47; Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 71. Sien ook Omarjee 2018 <https://www.fin24.com/Money/everything-consumers-need-to-know-about-the-new-financial-watch-dogs-the-fsca-20180406>.

²⁰⁴ Millard 2018 *THRHR* 376. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 47.

²⁰⁵ Artikels 33(d) en 57(c) van die *FSRA*.

²⁰⁶ Artikel 7 van die *FSRA*.

²⁰⁷ Artikel 7 van die *FSRA*. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 644.

²⁰⁸ Artikel 7 van die *FSRA*.

- f) finansiële insluiting;
- g) die finansiële sektor se transformasie; en
- h) vertroue in die finansiële sisteem.²⁰⁹

Die belangrikheid van stabiliteit in 'n finansiële sektor is al menigmaal benadruk.²¹⁰ Dit is duidelik dat die wetgewer beoog om die ondersteuning en handhawing daarvan deur die *FSRA* en die tipe regulering waarvoor dit voorsiening maak, naamlik die *Twin Peaks*-benadering, te bereik.²¹¹

Die uitvaardiging van die *FSRA* en vestiging van die VO en die GOFs is nie die enigste stappe wat tot dusver geneem is om die *Twin Peaks*-model te implementeer en te bewerkstellig nie. Daar is ook ander nuwe wetgewing en wysigings aan ou wetgewing wat daartoe bydra, en dit sluit in die *Versekeringswet* 18 van 2017, die *Conduct of Financial Institutions Bill* 2018 (hierna die *CoFI*-wetsontwerp), die 2018 Polishouer Beskermingsreëls, ensovoorts.²¹² Ook in hierdie wetgewing word stabiliteit as doelwit gestel. Die oogmerk van die *Versekeringswet* sluit nie net die bevordering van 'n stabiele versekeringsmark in nie, maar ook om by te dra tot die stabiliteit van die finansiële sisteem oor die algemeen.²¹³ Die *Conduct of Financial Institutions Bill* 2018 – wat 'n regsraamwerk vir die regulering van finansiële instansies se gedrag sal skep en regsrag aan markgedragbeleide sal verleen – se doel behels onder meer ook om die SARB by te staan in die handhawing van finansiële stabiliteit.²¹⁴ Gevolglik is finansiële stabiliteit 'n belangrike aspek wat met finansiële regulering verband hou.²¹⁵ Daar is egter onsekerheid

²⁰⁹ Artikel 7 van die *FSRA*.

²¹⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 1; Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 9. Sien ook Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 46.

²¹¹ Millard 2018 *THRHR* 375. Sien ook aa 7, 33(d) en 57(c) van die *FSRA*.

²¹² Botha ea *The South African Financial Planning Handbook 2018* 65. Sien ook Millard 2018 *THRHR* 374. Sien ook Nasionale Tesourie datum onbekend <http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/>. Sien ook AK 997 in SK 41928 van 28 September 2018; AK 1433 in SK 41329 van 15 Desember 2017.

²¹³ Artikel 3 van die *Versekeringswet* 18 van 2017.

²¹⁴ Nasionale Tesourie 2019 http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/2019022601%20COFI%20Bill%20media%20workshop%20advisory.pdf.

²¹⁵ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 23. Sien ook Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 273.

oor wat presies finansiële stabiliteit behels en watter regulatoriese benadering gebruik moet word om stabiliteit in 'n finansiële sektor te handhaaf.²¹⁶

3.3 Finansiële stabiliteit en regulatoriese benaderings

Dit is duidelik dat finansiële stabiliteit met die *Twin Peaks*-model bereik moet word. Die vraag is egter wat is finansiële stabiliteit en kan die *Twin Peaks*-model, indien dit met ander regulatoriese benaderings vergelyk word, werklik tot meer stabiliteit bydra? Indien finansiële stabiliteit goed gedefinieer word, kan dit moontlik as 'n maatstaf dien waarteen die doel van finansiële stabiliteit gemeet kan word.

3.3.1 Finansiële stabiliteit omskryf

Sover vasgestel kon word, is daar geen algemeen aanvaarde definisie vir finansiële stabiliteit nie – dus ontbreek konsensus met betrekking tot watter beleide spesifiek in die belang van finansiële stabiliteit nagestreef moet word.²¹⁷ Daar is egter geen twyfel daaraan dat finansiële instansies nie skielik moet ineenstort en onverwags ekonomiese skade aan inwoners moet berokken nie.²¹⁸ Allen en Wood²¹⁹ stel voor dat finansiële stabiliteit soos volg gedefinieer word:

a state of affairs in which an episode of financial instability is unlikely to occur, so that fear of financial instability is not a material factor in economic decisions taken by households or businesses.²²⁰

Wat die toepassing van die *FSRA* betref, is finansiële stabiliteit wel gedefinieer en behels dit eerstens dat finansiële instansies oor die algemeen hulle produkte en dienste sonder enige onderbrekings moet kan lewer en dat markinfrastrukture hulle funksies en pligte ooreenkomstig wetgewing sonder enige onderbrekings moet kan uitvoer.²²¹ Tweedens moet finansiële instansies voortdurend in staat wees om produkte en dienste sonder

²¹⁶ Heikensten "The Riksbank and Risks in the Financial System".

²¹⁷ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 152.

²¹⁸ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 152.

²¹⁹ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 160.

²²⁰ 'n Toedrag van sake waar die realisering van finansiële onstabiliteit, soos 'n finansiële krisis, onwaarskynlik is en dat daar nie vrees vir finansiële onstabiliteit bestaan, wat huishoudings of besighede se ekonomiese besluite weselik sal beïnvloed nie. Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 160.

²²¹ Artikel 4(1)(a) van die *FSRA*.

enige onderbrekings te kan lewer ondanks enige verandering in die ekonomiese omstandighede, en markinfrastrukture moet voortdurend in staat wees om sonder enige onderbrekings hulle funksies en pligte ooreenkomstig wetgewing te kan verrig ondanks enige verandering in die ekonomiese omstandighede.²²² Derdens, daar moet 'n algemene vertroue in die vermoëns van finansiële instansies wees om voortdurend finansiële produkte en dienste te lewer ondanks enige verandering in die ekonomiese omstandighede, en daar moet ook 'n algemene vertroue in die vermoëns van markinfrastrukture wees om funksies en pligte, ingevolge wetgewing in die finansiële sektor, te verrig ondanks enige verandering in die ekonomiese omstandighede.²²³ Laastens, waar finansiële stabiliteit beïnvloed is, sluit handhawing van finansiële stabiliteit ook die herstel daarvan in.²²⁴

Nou dat daar meer sekerheid is met betrekking tot wat finansiële stabiliteit in die konteks van finansiële regulering behels, kan daar gekyk word na die verskeie regulatoriese metodes wat gebruik word om stabiliteit in 'n finansiële sektor te handhaaf.

3.3.2 Regulatoriese benaderings

Wat finansiële regulering betref, is daar vier verskillende benaderings wat gebruik word: die institusionele benadering, die funksionele benadering, die enkel-reguleerderbenadering, en die *Twin Peaks*-benadering.²²⁵ Volgens die institusionele benadering sal 'n finansiële instansie se regsstatus bepaal watter reguleerder oor die spesifieke instansie toesig hou en vir sy regulering verantwoordelik is.²²⁶ Volgens die funksionele benadering sal die tipe besigheid wat deur die finansiële instansie bedryf word, bepaal watter reguleerder oor die spesifieke instansie toesig hou en vir sy regulering verantwoordelik is ongeag sy regsstatus. Die fokus val dus op die tipe produkte

²²² Artikel 4(1)(b) van die *FSRA*.

²²³ Artikel 4(1)(c) van die *FSRA*.

²²⁴ Artikel 4(2) van die *FSRA*.

²²⁵ Schmulow 2015 *JBFLP* 152. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29.

²²⁶ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29. Sien ook Schmulow 2015 *JBFLP* 152; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151. Sien ook Rajendaran 2012 <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/>.

en dienste wat gelewer word.²²⁷ Volgens die enkel-reguleerderbenadering (ook bekend as die geïntegreerde benadering) is daar een reguleerder wat vir die toesighouding en regulering van markgedrag van alle finansiële instansies verantwoordelik is.²²⁸ Volgens die *Twin Peaks*-benadering word regulatoriese funksies deur twee afsonderlike reguleerders benader: die een reguleerder is vir finansiële stabiliteit en toesighouding oor finansiële instansies se welstand en veiligheid verantwoordelik, en die ander reguleerder is vir die regulering van markgedrag verantwoordelik.²²⁹

Die sukses van finansiële regulering deur die institusionele en funksionele benaderings te volg, het al hoe meer afgeneem.²³⁰ Die rede hiervoor is dat finansiële instansies en die produkte en dienste wat hulle lewer kompleks en interafhanklik geraak het, met die gevolg dat koördinasieprobleme en regulatoriese oorvleueling tussen verskeie reguleerders dikwels met hierdie benaderings ontstaan het.²³¹ Daarteenoor is die enkel-reguleerderbenadering problematies omdat voorsorgtoesighouding en die regulering van markgedrag twee verskillende benaderings vereis en daar is onsekerheid of 'n enkel-reguleerder beide effektief kan handhaaf.²³² Dan bestaan die gevaar ook dat 'n enkel-reguleerder dalk nie die verskeie oogmerke van toesighouding en regulering ten volle begryp nie en nalaat om behoorlike onderskeid tussen verskeie tipes instansies en produkte te tref óf so oorlaai word dat dit hom verhoed om sy primêre oogmerke te bereik.²³³

²²⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29. Sien ook Schmulow 2015 *JBFLP* 154; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151. Sien ook Rajendaran 2012 <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/>; Schwarcz 2014 <https://corpgov.law.harvard.edu/2014/06/16/the-functional-regulation-of-finance/>.

²²⁸ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29. Sien ook Schmulow 2015 *JBFLP* 155. Sien ook Rajendaran 2012 <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/>.

²²⁹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29. Sien ook Schmulow 2015 *JBFLP* 165.

²³⁰ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151; Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 19.

²³¹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151; Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 19.

²³² Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

²³³ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

Die *Twin Peaks*-model hou verskeie voordele in.²³⁴ Ingevolge hierdie model word die oogmerke en mandate van beide die reguleerders duidelik uiteengesit, waaraan elke reguleerder homself uitsluitlik kan toewy en aanspreeklikheid daarvoor aanvaar.²³⁵ Een regulatoriese aspek – soos byvoorbeeld die regulering van markgedrag – sal nie ander regulatoriese aspekte – soos toesighouding – oorheers nie, want beide reguleerders sal 'n afsonderlike regulatoriese kultuur ontwikkel ingevolge waarvan sekere beleide en praktyke toegepas word om hulle oogmerke te bereik en effektief te funksioneer.²³⁶ Die gevaar van botsende belange en verskeie regulatoriese kulture onder 'n enkel-reguleerder word dus vermy.²³⁷ Die *Twin Peaks*-model is ook beter aangepas om met die komplekse en interafhanklike aard van finansiële instansies en finansiële produkte en dienste tred te hou.²³⁸

Die *Twin Peaks*-model is egter nie foutloos nie. Met twee reguleerders wat elk afsonderlike reëls, regulasies en sisteme het, bestaan die risiko dat die twee reguleerders se regulering kan oorvleuel.²³⁹ Vir finansiële instansies wat nou aan albei reguleerders onderhewig is, kan dit tot onsekerheid lei en 'n groot las op finansiële instansies se voldoeningsbeamptes plaas.²⁴⁰ Dan bestaan daar ook die algemene risiko van 'n gebrek aan genoegsame koördinasie en samewerking tussen die twee reguleerders.²⁴¹ Die *Twin Peaks*-model het dus ook inherente risiko's en kan nie noodwendig suksesvolle finansiële regulering waarborg nie, maar van die vier regulatoriese benaderings word die *Twin Peaks*-model oor die algemeen as die geskikste model beskou wat die potensiaal het om tot 'n groter mate van stabiliteit in die finansiële sektor by te dra.²⁴² Dit is beslis die moeite

²³⁴ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151; Schmulow 2015 *JBFLP* 151; Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35.

²³⁵ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues". Sien ook Schmulow 2015 https://www.researchgate.net/publication/315366898_Twin_Peaks_A_Theoretical_Analysis.

²³⁶ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

²³⁷ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

²³⁸ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

²³⁹ Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 79; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

²⁴⁰ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

²⁴¹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

²⁴² Schmulow 2015 *JBFLP* 151; Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35; Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 152.

werd om 'n regulatoriese model wat die potensiaal het om meer stabiliteit in die finansiële sektor mee te bring, te ondersoek en te oorweeg.²⁴³

Vóór die implementering van die *Twin Peaks*-model het Suid-Afrika 'n funksionele en gedeeltelik geïntegreerde benadering gevolg, waar die SARB vir die regulering van banke verantwoordelik was, die FSB vir die regulering van alle ander finansiële instansies verantwoordelik was en die Nasionale Krediet Reguleerder vir die regulering van kredietverlening verantwoordelik was.²⁴⁴ Dit was beskou as 'n moderne en gesofistikeerde finansiële sisteem wat oor die algemeen effektief en doeltreffend was.²⁴⁵ Effektiwiteit hou verband met die bereiking van doelwitte en doeltreffendheid hou verband met hoe effektief doelwitte bereik word sonder dat dit onnodige koste vir verbruikers of finansiële instansies meebring.²⁴⁶ Die behoefte aan beter toesighouding, veral wat risikobestuur betref, en beter samewerking, konsekwentheid en effektiwiteit tussen reguleerders in die finansiële sektor het nietemin steeds bestaan.²⁴⁷

Die vorige regulatoriese raamwerke van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor was meestal op internasionale tendense en markvereistes baseer.²⁴⁸ Dit is egter noodsaaklik om die ekonomiese omstandighede van die land ook in ag te neem.²⁴⁹ Ten einde op dreef te bly met internasionale ontwikkeling, markvereistes en ekonomiese omstandighede van die land, is die nuutste regulatoriese raamwerk, naamlik die *Twin Peaks*-model, in gereedheid

²⁴³ Schmulow 2015
https://www.researchgate.net/publication/315366898_Twin_Peaks_A_Theoretical_Analysis.

²⁴⁴ Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 19. Sien ook Heydenrych en Luiz 2018 *SAJBM* 5; Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 19; Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641. Sien ook Rajendaran 2012 <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/>; Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

²⁴⁵ IMF 2008 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf>.

²⁴⁶ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

²⁴⁷ IMF 2008 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf>. Sien ook Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35.

²⁴⁸ Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35.

²⁴⁹ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4.

gebring.²⁵⁰ Die hoop is dat die *Twin Peaks*-model 'n sterk regulatoriese raamwerk sal wees wat tot die doeltreffendheid en stabiliteit van die finansiële sisteem sal bydra.²⁵¹

3.4 Reguleerders onder die *Twin Peaks*-model

Een van die vernaamste redes waarom daar van die vorige benadering wegbeweeg is, is omdat banke en ander finansiële diensverskaffers onder die vorige model onafhanklik van mekaar gereguleer is, ondanks die feit dat verskeie instansies en/of die produkte of dienste wat hulle verskaf dikwels interafhanklik van mekaar is.²⁵² 'n Krisis in een ekonomie kan maklik na ander ekonomieë versprei weens internasionale betrokkenheid van verskeie sektore en die onderlinge verhoudings tussen finansiële instansies.²⁵³ Dit verhoog die risiko van finansiële onstabiliteit en juis daarom is beter toesighouding oor die finansiële sektor nodig.²⁵⁴

Ingevolge die *Twin Peaks*-model sal die VO vir die beskerming van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor se stabiliteit en integriteit in die geheel verantwoordelik wees en die GOFs sal vir die beskerming van verbruikers verantwoordelik wees.²⁵⁵ Ten einde hierdie verantwoordelikhede na te kom en die oogmerke, soos onder afdeling 3.1 bespreek is, te bereik, het beide hierdie reguleerders bepaalde funksies om te verrig.²⁵⁶

Ingevolge die *FSRA* moet die VO:

- die infrastruktuur binne die finansiële mark en alle finansiële instansies wat finansiële produkte of sekuriteite lewer in ooreenstemming met wetgewing reguleer en daarvoor toesig hou;²⁵⁷

²⁵⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 4. Sien ook Laubscher 2016 <https://www.sanlam.com/mediacentre/media-category/ekonomiese-kommentaar/Makro-voorsorgtoesighouding%20in%20Suid-Afrika>.

²⁵¹ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

²⁵² Schmulow 2018 <https://theconversation.com/explainer-who-will-be-doing-what-under-south-african-new-twin-peaks-model-96191>. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641.

²⁵³ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641.

²⁵⁴ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641.

²⁵⁵ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 639.

²⁵⁶ Artikels 34 en 58 van die *FSRA*.

²⁵⁷ Artikel 1(a) van die *FSRA*. Sien ook Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18.

- sy samewerking en bystand verleen aan die SARB, die Komitee vir die Oorsig van Finansiële Stabieleit, die GOFs, die Nasionale Kredietreguleerder en die Raad vir Mediese Skemas;²⁵⁸
- toesien dat die kompetisie by die voorsiening van finansiële produkte en dienste volhoubaar is;²⁵⁹
- finansiële insluiting van alle persone ondersteun;²⁶⁰
- die regulatoriese raamwerk gereeld hersien en stappe neem om enige risiko's wat die doel of funksionering van die VO bedreig, te hanteer;²⁶¹
- navorsing wat relevant is tot die VO se oogmerke doen en publiseer;²⁶²
- enige ander funksie wat in terme van ander wetgewing verlang word, verrig;²⁶³
- in staat wees om enige ander funksie te verrig wat redelikerwys nodig is om sy oogmerke te bereik, insluitend samewerking met amspsgenote in ander jurisdiksies of internasionale liggame wat vir finansiële regulering en toesighouding oor stabieleit en standarde verantwoordelik is;²⁶⁴
- rekening hou van die behoefte aan 'n voorkomende, uitkoms gefokusde en risikogebaseerde benadering, die gebruik van hulpbronne prioritiseer en internasionale standarde asook die omstandighede van die land in ag neem wanneer hy sy funksies verrig; en²⁶⁵
- sy funksies sonder enige vrees, guns of vooroordeel verrig.²⁶⁶

²⁵⁸ Artikels 1(b) en (c) van die *FSRA*. Sien ook Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18.

²⁵⁹ Artikel 1(d) van die *FSRA*. Sien ook Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18.

²⁶⁰ Artikel 1(e) van die *FSRA*. Sien ook Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18.

²⁶¹ Artikel 1(f) van die *FSRA*. Sien ook Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18.

²⁶² Artikel 1(g) van die *FSRA*.

²⁶³ Artikel 2 van die *FSRA*.

²⁶⁴ Artikel 3 van die *FSRA*.

²⁶⁵ Artikel 4 van die *FSRA*.

²⁶⁶ Artikel 5 van die *FSRA*.

Die *Versekeringswet* sit ook verskeie pligte, bevoegdhede en werksaamhede vir die VO uiteen, wat die volgende behels:

- die VO moet 'n reguleringsraamwerk in gereedheid bring wat die oogmerke van die wet ondersteun. Hierdie reguleringsraamwerk moet ook op die toesighouding en afdwinging van die wet ag slaan;²⁶⁷
- die VO moet stappe neem om polishouers in hul transaksies met versekeraars te beskerm;²⁶⁸
- die VO moet die tydperk, wyse en vorm van dokumente, inligting of verslae, wat deur 'n versekeringsmaatskappy gepubliseer, geopenbaar of voorgelê moet word, spesifiseer indien die wet dit nie doen nie;²⁶⁹
- die VO kan koerse, beperkings of persentasies wat met finansiële gesondheid verband hou en in die wet of voorsorgstandaarde voorsien word, vasstel of wysig deur dit in 'n kennisgewing op die amptelike webwerf bekend te maak;²⁷⁰
- alle besluite, vrywarings, goedkeurings, bepalinge of aanwysings van die VO moet op skrif wees en is aan die *Promotion of Administrative Justice Act*²⁷¹ onderhewig. Verder moet belanghebbende regspersone van die betrokke versekeringsmaatskappy met redes daarvan in kennis gestel word;²⁷² en
- die VO moet ag slaan op die oogmerk van die wet, op die aard, skaal en kompleksiteit van versekering, op die ontwikkelings-, finansiële insluitings- en transformasie-oogmerk, voorleggings en indien 'n versekeringsgroep betrokke is moet die VO ook ag slaan op die finansiële gesondheid van versekeraars, die bedryf van verskillende tipes besigheid, die versekeringsgroep en betrokke regspersone se risiko's en beheerraamwerk.²⁷³

²⁶⁷ Artikel 62(1)(a) van die *Versekeringswet*.

²⁶⁸ Artikel 62(1)(b) van die *Versekeringswet*.

²⁶⁹ Artikel 62(1)(c) van die *Versekeringswet*.

²⁷⁰ Artikel 62(1)(d) van die *Versekeringswet*.

²⁷¹ *Promotion of Administrative Justice Act* 3 van 2000.

²⁷² Artikels 62(2) en (3) van die *Versekeringswet*.

²⁷³ Artikel 4 van die *Versekeringswet*.

Daarteenoor voorsien die *FSRA* ook verskeie funksies aan die GOFS, wat behels dat die GOFS:

- die gedrag van finansiële instansies in ooreenstemming met wetgewing reguleer en daarvoor toesig hou;²⁷⁴
- sy samewerking aan onder andere die SARB, die PA, die Finansiële Intelligensiesentrum, die Nasionale Kredietreguleerder en Raad vir Mediese Skemas verleen;²⁷⁵
- toesien dat kompetisie by die voorsiening van finansiële produkte en dienste volhoubaar is;²⁷⁶
- finansiële insluiting van alle persone ondersteun;²⁷⁷
- die regulatoriese raamwerk gereeld hersien, stappe neem om enige risiko wat die doel of funksies van die GOFS bedreig, te hanteer;²⁷⁸
- navorsing doen en publiseer wat op die GOFS se doelwitte van toepassing is;²⁷⁹
- invordering en verdeling van heffings administreer;²⁸⁰
- die mate monitor waartoe die finansiële sisteem redelike uitkomst aan finansiële verbruikers bied. Die GOFS moet veral fokus op die billikheid en toepaslikheid van finansiële produkte en dienste en vasstel of sodanige produkte aan die verbruikers se behoeftes en redelike verwagtinge voldoen;²⁸¹

²⁷⁴ Artikel 58(1)(a) van die *FSRA*.

²⁷⁵ Artikel 58(1)(b) en (c) van die *FSRA*.

²⁷⁶ Artikel 58(1)(d) van die *FSRA*.

²⁷⁷ Artikel 58(1)(e) van die *FSRA*.

²⁷⁸ Artikel 58(1)(f) van die *FSRA*.

²⁷⁹ Artikel 58(1)(h) van die *FSRA*.

²⁸⁰ Artikel 58(1)(g) van die *FSRA*.

²⁸¹ Artikel 58(1)(i) van die *FSRA*.

- strategieë en programme formuleer en implementeer ten einde finansiële onderrig aan die algemene publiek te voorsien;²⁸²
- enige ander funksie uitvoer wat ingevolge wetgewing vereis word of wat nodig is om sy doelwitte te bereik;²⁸³
- tydens die uitvoering van sy funksies ag slaan op die Nasionale Kredietwet en die vereistes wat hierdie wet oplê, asook die doelgerigte en risikogebaseerde benadering wat gevolg moet word. Internasionale regulering en standarde moet ook altyd oorweeg word;²⁸⁴ en
- sy funksies sonder enige vrees, vooroordeel of begunstiging verrig.²⁸⁵

Albei reguleerders se funksies is duidelik uiteengesit, maar om met die toepassing van die *Twin Peaks*-model te slaag word samewerking tussen die reguleerders verlang.²⁸⁶ Samewerking sal 'n eenvormige perspektief ten opsigte van risiko meebring en vir die implementering van gekoördineerde stappe sorg sodat die risiko van teenstrydighede, leemtes of duplisering in die regulering en toesighouding van die finansiële sektor voorkom of ten minste beperk word.²⁸⁷ Die Nasionale Tesourie sal 'n aktiewe rol moet speel om toe te sien dat die twee reguleerders hulle samewerking verleen.²⁸⁸ Die *FSRA* bepaal egter dat dit die Raad van Reguleerders vir die Finansiële Sisteem se plig is om die samewerking tussen reguleerders en ander rolspelers te fasiliteer.²⁸⁹ Die samewerkingsmeganismes sal dan elke ses maande, of vroeër indien nodig, geëvalueer word om te verseker dat daar goeie kommunikasie en samewerking tussen die verskeie gebiede van regulering in die finansiële sektor is.²⁹⁰

²⁸² Artikel 58(1)(j) van die *FSRA*. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 52.

²⁸³ Artikel 58(3) en (4) van die *FSRA*.

²⁸⁴ Artikel 58(5) van die *FSRA*.

²⁸⁵ Artikel 58(6) van die *FSRA*.

²⁸⁶ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>. Sien ook a 27 van die *FSRA*. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 19. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 185.

²⁸⁷ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 19.

²⁸⁸ Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 94.

²⁸⁹ Artikel 79(2) van die *FSRA*.

²⁹⁰ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 35.

Afgesien van die VO en die GOFs is daar vier ander owerhede wat saam met die twee reguleerders vir finansiële regulering verantwoordelik is.²⁹¹ Die SARB verkry 'n stabiliteitsmandaat en sal steeds vir die monetêre beleid asook toesighouding oor die betalingstelsel en valutabeheer verantwoordelik wees.²⁹² Die Nasionale Kredietreguleerder sal steeds vir die regulering van kredietverskaffers se markgedrag verantwoordelik wees.²⁹³ Die Finansiële Intelligensiesentrum is alreeds gevestig om geldwassery en die finansiering van terrorisme te beveg en is voortaan onder die *Twin Peaks*-model vir die beskerming van die Suid-Afrikaanse finansiële sektor se integriteit verantwoordelik.²⁹⁴ Die Ombudsraad word gevestig en sal vir die toesighouding oor alle ombudskemas, insluitend die FAIS-ombud, verantwoordelik wees.²⁹⁵ Die Ombudsraad sal ook die effektiwiteit van ombudskemas monitor en moet toesien dat ombudskemas die standaard vir beste praktyk implementeer.²⁹⁶

Die bogenoemde reguleerders en owerhede sal vir die regulering van die finansiële sektor in die geheel verantwoordelik wees.²⁹⁷ Die finansiële sektor is 'n omvangryke industrie wat uit bankwese, versekering, beleggingsmaatskappye, eiendomsagentskappe, ensovoorts, bestaan.²⁹⁸ Elkeen van hierdie komponente sal deur die nuwe *Twin Peaks*-model beïnvloed word,²⁹⁹ maar vir doeleindes van hierdie skripsie word die implikasie van die *Twin Peaks*-model op die SARB en die versekeringsbedryf ondersoek.

²⁹¹ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

²⁹² Ramracheya 2018 *Without Prejudice* 18; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

²⁹³ Pearson 2017 *Law and Financial Markets Review* 179; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>.

²⁹⁴ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

²⁹⁵ Artikel 175 van die *FSRA*. Sien ook Nasionale Tesourie *A Known and Trusted Ombud System for All* 23. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Hesse 2017 <https://www.iol.co.za/personal-finance/twin-peaks-act-will-give-you-more-protection-10300428>.

²⁹⁶ Nasionale Tesourie *A Known and Trusted Ombud System for All* 23. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152.

²⁹⁷ Hope 2016 <https://www.tralac.org/discussions/article/10339-reinventing-financial-sector-regulation-in-south-africa.html>.

²⁹⁸ Kenton 2019 https://www.investopedia.com/terms/f/financial_sector.asp.

²⁹⁹ Hope 2016 <https://www.tralac.org/discussions/article/10339-reinventing-financial-sector-regulation-in-south-africa.html>.

3.5 Implikasies van die Twin Peaks-model

Die hervorming van die regulatoriese raamwerk van die finansiële sektor is op goeie redes gegrond.³⁰⁰ Een van die redes is dat die nuwe benadering ingevolge die *Twin Peaks*-model ontwerp is om swakhede in die vorige model – soos toesighouding, risikobestuur, samewerking tussen reguleerders, onafhanklikheid en effektiwiteit van reguleerders, ensovoorts – aan te roer.³⁰¹ Die nuwe wetgewing is veronderstel om die bestaande regulatoriese raamwerk te verbeter en te versterk.³⁰² Dit beteken nie dat die implementering van die *Twin Peaks*-model nie beduidende en uitdagende implikasies vir die finansiële sektor en sy rolspelers inhou nie.³⁰³

3.5.1 Implikasies van die Twin Peaks-model op die SARB

Een van hierdie rolspelers is die SARB, wat 'n belangrike rol met betrekking tot finansiële stabiliteit in die Suid-Afrikaanse finansiële sektor speel.³⁰⁴ Alhoewel die SARB voorheen ook vir finansiële stabiliteit verantwoordelik was, was dié spesifieke doel of funksie van die SARB nooit uitdruklik in wetgewing vermeld nie.³⁰⁵ Die *Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank* 90 van 1989 het slegs bepaal dat die primêre oogmerk van die SARB is om die waarde van die land se geldeenheid in die belang van ekonomiese groei te beskerm.³⁰⁶ Hierdie oogmerk is in die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika* 1996 bevestig,

³⁰⁰ Bird 2013
<http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>.

³⁰¹ Schmulow 2018 <https://theconversation.com/explainer-who-will-be-doing-what-under-south-african-new-twin-peaks-model-96191>; IMF 2014
<http://www.treasury.gov.za/public%20comments/FSR2014/Financial%20System%20Stability%20Assessment%20for%20South%20Africa.pdf>.

³⁰² Millard 2018 *THRHR* 378.

³⁰³ Bird 2013
<http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>.

³⁰⁴ De Jager 2013 *SA MERC LJ* 512; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

³⁰⁵ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

³⁰⁶ Artikel 3 van die *Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank* 90 van 1989. Die SARB is een van die min sentrale banke wat deur private beleggers besit word, maar die onafhanklikheid van die SARB word deesdae bevraagteken, veral met die besluit van President C Ramaphosa om die SARB te nasionaliseer. Cohen en Smith 2019 <https://www.fin24.com/Economy/sa-determined-to-nationalise-reserve-bank-says-ramaphosa-20190307>. Verskeie beroepe, veral vanuit dele van die ANC, is gedoen om die SARB se mandaat verder te verbreed, sodat dit nie net vir die beskerming van die geldeenheid voorsiening maak nie, maar ook vir die bevordering van ekonomiese groei en werkskepping. MoneyMarketing 2019 <https://www.moneymarketing.co.za/now-is-not-the-time-to-fight-about-the-sarbs-mandate/>.

maar geen sekondêre oogmerke is elders in wetgewing bepaal nie.³⁰⁷ Die SARB kon nie meer doen as waarvoor wetgewing voorsiening maak nie, want enige optrede wat die bevoegdhede of funksies van wetgewing oorskry, is ongeldig.³⁰⁸

Daarteenoor maak die *FSRA* uitdruklik vir die rol van die SARB voorsiening deur 'n finansiële stabiliteitsmandaat aan die SARB te voorsien.³⁰⁹ Dit is belangrik dat die SARB met die regte bevoegdhede toegerus word ten einde sy verantwoordelikhede te kan nakom.³¹⁰ Artikel 11 van die *FSRA* bepaal dat die SARB vir finansiële stabiliteit verantwoordelik is. Die SARB moet toesien dat finansiële stabiliteit beskerm en bevorder word; sou enige sistematiese gebeurtenis plaasvind of dreig om plaas te vind wat die finansiële stabiliteit kan beïnvloed, is die SARB ook vir die herstel en handhawing daarvan verantwoordelik.³¹¹

Gevolgtik verleen die *FSRA* aan die SARB die nodige bevoegdhede om finansiële stabiliteit te beskerm, te bevorder en te handhaaf.³¹² Finansiële stabiliteit in die Suid-Afrikaanse sektor vereis egter die samewerking van rolspelers.³¹³ Daarom bepaal die *FSRA* dat die Komitee vir die Oorsig van Finansiële Stabiliteit en die finansiële sektor se Gebeurlikheidsforum die SARB moet ondersteun³¹⁴ en vereis ook samewerking tussen die SARB en verskeie reguleerders, wat die VO en die GOFS insluit.³¹⁵ Die Komitee vir die Oorsig van Finansiële Stabiliteit is 'n gekoördineerde struktuur wat onder andere uit 'n lid van die VO, die GOFS en die SARB bestaan.³¹⁶ Hierdie komitee is baie voordelig vir finansiële stabiliteit, want elke lid het sy eie perspektief en kundigheid met betrekking tot finansiële kwessies en die gekombineerde kennis behoort die risiko's, wat finansiële

³⁰⁷ Artikel 223 van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 637.

³⁰⁸ De Jager 2006 *SA Merc LJ* 166.

³⁰⁹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636.

³¹⁰ Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 24.

³¹¹ Artikel 11(1) van die *FSRA*.

³¹² IMF

2014

<http://www.treasury.gov.za/public%20comments/FSR2014/Financial%20System%20Stability%20Assessment%20for%20South%20Africa.pdf>.

³¹³ Artikel 26 van die *FSRA*.

³¹⁴ Artikels 20 en 25 van die *FSRA*.

³¹⁵ Artikel 26 van die *FSRA*.

³¹⁶ Artikel 22 van die *FSRA*.

stabiliteit bedreig, aansienlik te verminder en die doeltreffendheid van optredes te verhoog.³¹⁷

Daar was tekortkominge met die vorige raamwerk wat net vir mikro-voorsorgtoesighouding voorsiening gemaak het, want dit het net ag geslaan op die risiko's wat individuele finansiële instansies meebring sonder om te let op die interafhanklike aard van finansiële instansies en hoe hulle mekaar en die finansiële sisteem in sy geheel kan affekteer.³¹⁸ Dit het die risiko vir finansiële onstabiliteit in die finansiële sisteem vergroot.³¹⁹ Die finansiële sisteem bestaan uit instellings en markte waardeur finansiële produkte, finansiële instrumente en finansiële dienste gelewer en verhandel word en sluit ook die bedryf van markinfrastruktuur en 'n betalingstelsel in.³²⁰ Dit is noodsaaklik om op die funksionering van die finansiële sisteem in die geheel te fokus, en bykomende makro-voorsorgtoesighouding is geskik om die risiko's verbonde aan die wanfunksionering van die sisteem, soos finansiële onstabiliteit, aan te roer.³²¹

Die VO is vir mikro-voorsorgtoesighouding verantwoordelik en die SARB se nuwe omvattende stabiliteitsmandaat voorsien die SARB met 'n makro-voorsorgtoesighoudende raamwerk.³²² Daarvolgens moet die SARB die finansiële stelsel in sy geheel monitor en stappe neem om die ontwrigting van finansiële stabiliteit te voorkom.³²³ Indien sodanige ontwrigting realiseer, ondanks pogings om dit te voorkom, moet die situasie bestuur word in 'n poging om finansiële stabiliteit in die Suid-Afrikaanse finansiële sektor te herstel.³²⁴

³¹⁷ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 37.

³¹⁸ Laubscher 2016 <https://www.sanlam.com/mediacentre/media-category/ekonomiese-kommentaar/Makro-voorsorgtoesighouding%20in%20Suid-Afrika>.

³¹⁹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641.

³²⁰ Artikel 1 van die *FSRA*.

³²¹ De Jager 2013 *SA Merc LJ* 499; Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 641. Sien ook Laubscher 2016 <https://www.sanlam.com/mediacentre/media-category/ekonomiese-kommentaar/Makro-voorsorgtoesighouding%20in%20Suid-Afrika>.

³²² Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 7. Sien ook a 11 van die *FSRA*. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 643; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184. Sien ook Van der Merwe 2018 https://www.yourfund.co.za/media24/useruploads/files/NestEgg-AFR-Jan2018-FINALISING-V4_B-.PDF.

³²³ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 645. Sien ook Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 24.

³²⁴ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 645.

Gevolgtlik moet die SARB sistematiese risiko's identifiseer, finansiële en ander ekonomiese faktore monitor en analiseer om te bepaal of dit sistematiese risiko's sal verhoog en moontlik tot 'n finansiële krisis kan lei, beleide formuleer en implementeer en daarna die impak daarvan op die finansiële sisteem assessee.³²⁵ 'n Sistematiese gebeurtenis word in artikel 1 van die *FSRA* gedefinieer as 'n gebeurtenis of omstandighede wat binne of buite die land plaasvind en waarvan redelikerwys verwag kan word dat dit 'n wesenlike negatiewe effek op die finansiële stelsel of ekonomiese aktiwiteite sal hê of wantroue veroorsaak in die vermoë van finansiële markte, finansiële instellings of finansiële infrastrukture om produkte of dienste te lewer.³²⁶

Die SARB bepaal of daar 'n sistematiese gebeurtenis is en nadat dit met die Minister van Finansies en die Finansiële Stabiliteitskomitee bespreek is, word dit as sodanig bekendgemaak.³²⁷ Die SARB sal ook verantwoordelik wees vir die beperking van die waarskynlikheid dat belastingbetalers se geld gebruik word om finansiële instansies, wat 'n groot rol in die finansiële sisteem speel, uit die moeilikheid te help.³²⁸ Die feit dat die wet 'n stabiliteitsmandaat voorsien en onder meer finansiële stabiliteit en 'n sistematiese risiko definieer, gee statutêre steun aan die SARB om situasies of potensiese situasies te bestuur wat sistematiese ontwrigting kan veroorsaak.³²⁹

Wat die monitering van risiko's betref, moet die SARB die sterk- en swakpunte van sowel die finansiële sisteem as enige ander risiko's wat die finansiële stabiliteit bedreig, inbegrepe die aard en omvang van risiko's, monitor.³³⁰ Hierdie is 'n omvangryke bepaling wat daarop dui dat die SARB ook waaksaam moet wees teen kleiner risiko's wat kan opbou en uiteindelik die finansiële stabiliteit kan affekteer.³³¹ Sodra risiko's geïdentifiseer is, moet stappe geneem word om die risiko's te mitigeer, hetsy deur die SARB self of deur 'n reguleerder te adviseer rakende watter stappe om te neem.³³² Indien sistematiese risiko's goed met makro-toesighouding bestuur word en deurdat finansiële instansies

³²⁵ Artikel 12 van die *FSRA*. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 643.

³²⁶ Artikel 1 van die *FSRA*. Sien ook Godwin en Schmulow 2015 *SALJ* 757.

³²⁷ Artikel 14 van die *FSRA*.

³²⁸ Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 7.

³²⁹ Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 26.

³³⁰ Artikel 12 van die *FSRA*.

³³¹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 646.

³³² Artikel 18(2)(a) van die *FSRA*.

goeie risikobestuursplanne in gereedheid het, is dit hoogs onwaarskynlik dat 'n finansiële krisis sal realiseer, of indien dit realiseer, sal die effek daarvan beperk word.³³³ Internasionale standaarde en riglyne kan ook 'n positiewe uitwerking op finansiële stabiliteit in Suid-Afrika hê.³³⁴ Daarom vereis die *FSRA* dat die SARB in die uitvoering van sy funksies nie net aan plaaslike omstandighede aandag gee nie, maar ook aan internasionale standaarde en riglyne, soos die basel-internasionale raamwerk vir bankregulering wat deur internasionale liggame – soos die Raad op Finansiële Stabiliteit, die IMF en die Basel-komitee oor Banktoesighouding – bepaal word.³³⁵

Finansiële stabiliteit moet minstens elke ses maande geassesseer word en dan moet die bevindings gepubliseer word, tensy dit sensitiewe inligting is wat die waarskynlikheid van 'n sistematiese gebeurtenis kan aanmoedig, in welke geval die inligting eers gepubliseer word sodra die probleem getakel is.³³⁶ In hierdie publikasie sal die geïdentifiseerde risiko's en stappe wat deur die SARB en ander reguleerders geneem is om die risiko's te bestuur, uiteengesit word. Hierdie hersiening kan swakhede in die finansiële sisteem uitlig, wat die SARB kan gebruik om aanbevelings te maak wat finansiële stabiliteit kan bevorder.³³⁷

Alhoewel die SARB primêr vir finansiële stabiliteit verantwoordelik is, is die SARB nie alleen vir die handhawing daarvan verantwoordelik nie.³³⁸ Die VO en die GOFs moet die SARB bystaan in die bevordering en handhawing van finansiële stabiliteit en daarom word samewerking tussen die reguleerders en SARB vereis.³³⁹ Ten einde die samewerking te fasiliteer, moet die reguleerders en die SARB 'n verstandhoudingsmemorandum opstel wat 'n uiteensetting behels van hoe hulle gaan saamwerk en mekaar gaan bystaan terwyl elkeen hulle onderskeie rolle vertolk en pligte nakom.³⁴⁰ Die memorandum en die

³³³ SARB 2018 <https://www.resbank.co.za/Financial%20Stability/Pages/FinancialStability-Home.aspx>.

³³⁴ Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* 35.

³³⁵ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 647. Sien ook Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 24. Sien ook Basel Committee on Banking Supervision 2017 https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf.

³³⁶ Artikel 13 van die *FSRA*.

³³⁷ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 647.

³³⁸ Bird 2013 <http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 650.

³³⁹ Artikels 33(c) en 57(c) van die *FSRA*.

³⁴⁰ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>. Sien ook Artikel 27 van die *FSRA*.

voldoening daaraan sal die probleem dat sekere funksies of rolle van reguleerders of die SARB oorvleuel, aanroer.³⁴¹ So 'n memorandum is reeds op 28 September 2018 onderteken.³⁴²

3.5.2 Implikasies vir die versekeringsbedryf

Volgens een van die algemene oogmerke, met finansiële regulering loop die handhawing van vertroue in die finansiële sisteem en finansiële stabiliteit ook saam.³⁴³ Die derde punt in die definisie van finansiële stabiliteit, ingevolge die *FSRA*, omsluit vertroue in die vermoëns van finansiële instansies en mark infrastrukture.³⁴⁴ Dit is belangrik vir verbruikersbeskerming om finansiële stabiliteit in verskeie finansiële markte, soos die versekeringsmark, te handhaaf.³⁴⁵

Die doel van die VO in die versekeringsmark is om te voorkom dat versekeraars te veel risiko neem wat tot insolvensie kan aanleiding gee.³⁴⁶ Die VO moet gevolglik toesien dat versekeraars se bates hulle laste oorskry, dat risiko's goed bestuur word, en dat maatreëls geneem word om die koste verbonde aan insolvensie van 'n versekeraar te beperk sodat die verbruikers teen die gevolge beskerm word.³⁴⁷ Die ineenstorting van 'n groot versekeringsmaatskappy kan 'n geweldige negatiewe impak op verbruikers en die ekonomie hê en juis daarom is voorsorgtoesighouding so belangrik vir die versekeringsbedryf.³⁴⁸

Die GOFs sal verbruikers onder meer beskerm teen wanpraktyke, soos misleidende advertensie, nalating om wettige eise uit te betaal, en die misbruik van verbruikers.³⁴⁹

³⁴¹ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 655.

³⁴² FSCA 2019 <https://www.fsca.co.za/Regulatory%20Liaison/Forms/AllItems.aspx>; South African Insurance Association 2019 <https://saia.co.za/annual-reviews/>.

³⁴³ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 24. Sien ook Bird 2013 <http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>.

³⁴⁴ Artikel 4(1)(c) van die *FSRA*.

³⁴⁵ Heydenrych en Luiz 2018 *SAJBM* 7.

³⁴⁶ Skipper en Klein 2000 *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* 497.

³⁴⁷ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 31. Sien ook Skipper en Klein 2000 *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* 497.

³⁴⁸ Davies en Green *Global Financial Regulation: The Essential Guide* 16.

³⁴⁹ Klein 1995 *The Journal of Risk and Insurance* 374.

Interne kontrole, markgedragstraamwerke, standaarde, ensovoorts, word ingevolge wetgewing verlang om die welstand van verbruikers te bevorder en hulle te beskerm.³⁵⁰

Die versekeringsmark speel 'n belangrike rol in die Suid-Afrikaanse ekonomie, veral omdat dit versekering, werksgeleentheid en beleggingsgeleentheid aan talle mense en besighede voorsien.³⁵¹ Die finansiële sektor is een van die grootste sektore in die Suid-Afrikaanse ekonomie en het, wat die bydrae tot die bruto binnelandse produk betref, teen Junie 2019 met 4.1% gestyg, veral weens goeie prestasie in die bank- en versekeringsbedryf.³⁵² Afgesien van die gemenerereg en regspraak, is die versekeringsmark hoofsaaklik deur die *Korttermynversekeringswet*,³⁵³ die *Langtermynversekeringswet*³⁵⁴ en die *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste*³⁵⁵ geregleer.³⁵⁶ Na aanleiding van die *Twin Peaks*-model sal die nuwe *Versekeringswet* vir die regulering van voorsorgtoesighouding voorsiening maak en die *CoFI*-wetsontwerp sal vir die regulering van markgedrag voorsiening maak.³⁵⁷ Indien die *CoFI*-wetsontwerp goedgekeur word en in werking tree, sal die Kort- en Langtermynversekeringswet herroep word.³⁵⁸

Die Nasionale Tesourie moet egter goed besin of die goedkeuring van die *CoFI*-wetsontwerp, 'n afsonderlike gedragwet, wys sal wees, want byna al die bepalings van die wetsontwerp kan in terme van die standaard waarvoor die *FSRA* voorsiening maak geïmplementeer word.³⁵⁹ 'n Ernstige heroorweging kan moontlik help om die *Twin Peaks*-model te vereenvoudig en onnodige koste te voorkom.³⁶⁰

³⁵⁰ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 33.

³⁵¹ South African Insurance Association 2019 <https://saia.co.za/annual-reviews/>; FMF 2017 <https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers>.

³⁵² Trading Economics 2019 <https://tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth>.

³⁵³ *Korttermyn Versekeringswet* 53 van 1998.

³⁵⁴ *Langtermyn Versekeringswet* 52 van 1998.

³⁵⁵ *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste* 37 van 2002.

³⁵⁶ Millard 2018 *THRHR* 376.

³⁵⁷ Millard 2018 *THRHR* 390.

³⁵⁸ Millard 2018 *THRHR* 378.

³⁵⁹ Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review* 125.

³⁶⁰ Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review* 126.

Die *FAIS*-wet is juis ingestel om finansiële instansies se gedrag te reguleer en verbruikers te beskerm.³⁶¹ Volgens Millard is die toepassing van die *FAIS*-wet tot dusver redelik suksesvol indien die sukses gemeet word deur die hoeveelheid transaksies te vergelyk met die hoeveelheid klagtes rakende finansiële advies en tussengangerdienste. In dié verband was die transaksies veel meer as die klagtes.³⁶² Tog bestaan daar steeds gapings wat regulering van markgedrag betref, want daar is duisende klagtes van onbillike optrede deur finansiële diensverskaffers wat jaarliks deur die *FAIS*-ombud bereg moet word.³⁶³ Die hoeveelheid ooreenkomste tussen verbruikers en finansiële diensverskaffers wat ontbind het – waarskynlik weens die hoë koste en min nuwe innoverende produkte – het ook verhoog en dit toon eerder daarop dat die *FAIS*-wet nie soveel sukses bereik het nie.³⁶⁴

Die *FAIS*-wet, die *Kort- en Langtermynversekeringswette* asook die nuwe *Versekeringswet* maak reeds voorsiening vir verbruikersbeskerming en regulering van markgedrag deur middel van gedragskodes soos die TCF-raamwerk en die Polishouer Beskermingsreëls.³⁶⁵ Daarbenewens verleen die nuwe *FSRA* ook genoegsame bevoegdhede aan die GOFs om geskikte standarde vir verbruikersbeskerming te implementeer.³⁶⁶ Die Nasionale Tesourie moet dus versigtig wees om nie 'n komplekse finansiële sisteem in werking te stel nie wat te veel regulatoriese vereistes vir finansiële rolspelers oplê, grootskaalse konsolidasie van versekeringsmaatskappye aanmoedig en die toetreding tot die versekeringsmark en diversifisering van bestaande versekeraars en tussengangers beperk.³⁶⁷ Indien die bestaande raamwerke voldoende is en die *CoFI*-wetsontwerp niks nuuts bied nie, moet die wetsontwerp eerder afgekeur word in plaas

³⁶¹ FMF 2018 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-\(fais\)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-(fais)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing). Sien ook Millard 2018 *THRHR* 377.

³⁶² Millard 2018 *THRHR* 377.

³⁶³ The Office of the Ombud for Financial Service Providers 2012-2019 <https://faisombud.co.za/determinations/4/>.

³⁶⁴ FMF 2018 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-\(fais\)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-(fais)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing).

³⁶⁵ Artikels 15 en 16 van die *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste* 37 van 2002. Sien ook AK 997 in SK 41928 van 28 September 2018; AK 1433 in SK 41329 van 15 Desember 2017.

³⁶⁶ Artikels 105, 106 en 107 van die *FSRA*.

³⁶⁷ Sandrock 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/09/12/twin-peaks-killing-radical-transformation>.

daarvan om koste aan te gaan en die regulatoriese raamwerk onnodig te kompliseer, want dit sal rolspeleers, soos finansiële instansies en verbruikers, net demotiveer.³⁶⁸

Afgesien van die teenstand van sommige rolspeleers teenoor die *CoFI*-wetsontwerp, was daar ook kritiek teen die implementering van die *Twin Peaks*-model in die Suid-Afrikaanse finansiële sektor.³⁶⁹

3.6 Kritiek teen die Twin Peaks-model

Die vorige regulatoriese raamwerk het effektief gewerk en juis daarom was kritiek teen die regering se besluit om die regulatoriese raamwerk te hervorm onvermybaar.³⁷⁰

3.6.1 Onvoldoende sosio-ekonomiese impakassessering

Alvorens 'n land 'n nuwe regulatoriese benadering aanneem, moet die bestaande regulatoriese raamwerk, die aard van finansiële markte en alternatiewe regulatoriese benaderings deeglik ondersoek word ten einde te bepaal wat dié land se behoeftes is en watter regulatoriese benadering in daardie behoeftes kan voorsien.³⁷¹ Die dokumente met betrekking tot die hervorming van die regulatoriese raamwerk wat deur die Nasionale Tesourie gepubliseer is toon egter geen teken van alternatiewe regulatoriese benaderings wat oorweeg is nie en voorsien ook nie 'n verduideliking van waarom ander benaderings nie oorweeg of gepas is nie.³⁷²

Die Nasionale Tesourie het 'n sosio-ekonomiese impakassessering ten opsigte van die nuwe wetgewing gedoen, maar dit was egter onvolledig.³⁷³ Die assessering het geen spesifieke probleme in die finansiële sektor, of met die vorige regulatoriese raamwerk,

³⁶⁸ Millard 2018 *THRHR* 390.

³⁶⁹ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf>.

³⁷⁰ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf>.

³⁷¹ Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 32. Sien ook Mhango 2014 <https://www.fin24.com/Companies/Financial-Services/Twin-Peaks-is-not-for-SA-20140205>.

³⁷² Mhango 2014 <https://www.fin24.com/Companies/Financial-Services/Twin-Peaks-is-not-for-SA-20140205>.

³⁷³ FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)).

geïdentifiseer wat deur die hervorming opgelos kan word nie.³⁷⁴ Gevolglik voorsien die nuwe *Twin Peaks*-model te veel regulatoriese bepalinge sonder duidelike uiteensettings van probleme wat dit veronderstel is om op te los.³⁷⁵ Verskeie behoeftes in die finansiële sektor is wel geïdentifiseer, soos onder paragraaf 2.2 bespreek.

3.6.2 *FSRA verleen te veel mag aan reguleerders*

Verdere kritiek behels dat die *FSRA* te veel mag aan die VO en GOFs verleen. Die *FSRA* voorsien die reguleerders met wetgewende en regsprekende gesag en stel hulle ook in staat om boetes op te lê en dan die fondse na eie goeddunke te spandeer.³⁷⁶ Die reguleerders kan dus onafhanklik van die reg en howe funksioneer, wat moontlik tot onbeheerde burokrasie, heerskappy van amptenare,³⁷⁷ kan aanleiding gee.³⁷⁸ Indien dit die geval is, sal dit moontlik indruis teen beginsels soos die heerskappy van die reg en skeiding van magte en ongrondwetlik wees.³⁷⁹ Die heerskappy van die reg is 'n grondwetlike beginsel wat behels dat die reg op alle mense gelykmatig moet toepassing vind.³⁸⁰ Gevolglik kan geen wetgewende of uitvoerende gesag in enige van die regeringsfere buite hulle bevoegdheid of funksies – wat ingevolge wetgewing aan hulle verleen word – optree nie en word inwoners teen magismisbruik beskerm.³⁸¹ Die skeiding van magte behels die verdeling van die regeringsgesag in die wetgewende, uitvoerende en regsprekende gesag³⁸² en vereis dat staatsmag gebalanseerd moet wees om stabiliteit in die regering te handhaaf.³⁸³

³⁷⁴ FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%99twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%99twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)).

³⁷⁵ FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%99twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%99twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)).

³⁷⁶ Holton 2016 <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/>; FMF 2018 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-\(fais\)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-(fais)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing).

³⁷⁷ Eksteen en Kritzinger *Beknopte Verklarende Woordeboek* 85.

³⁷⁸ Van Zyl 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf>.

³⁷⁹ Lowman 2016 <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity>.

³⁸⁰ De Vos ea *South African Constitutional Law in Context* 78; Humby ea *Inleiding tot die Reg en Regsvaardighede in Suid-Afrika* 45.

³⁸¹ *Masetlha v President of the Republic of South Africa* 2008 1 SA 566 (KH) par 80.

³⁸² Humby ea *Inleiding tot die Reg en Regsvaardighede in Suid-Afrika* 31.

³⁸³ Humby ea *Inleiding tot die Reg en Regsvaardighede in Suid-Afrika* 33.

Hierdie kritiek is egter ongegrond.³⁸⁴ Die *FSRA* bepaal dat die VO en die GOFs afsonderlike en gesamentlike standarde kan maak wat op alle finansiële instansies en mark infrastrukture bindend is.³⁸⁵ Die wet voorsien ook oogmerke, soos die welstand van finansiële instansies, vermindering van risiko's, handhawing van finansiële stabiliteit, billike verbruikersbehandeling ensovoorts, waarop hierdie standarde gerig moet wees.³⁸⁶ Die aangeleenthede ten opsigte waarvan die standarde gemaak kan word, word ook tot spesifieke aangeleenthede beperk en die reguleerders kan nie net vrylik handel nie.³⁸⁷

Voorheen het die *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste* 37 van 2002 ook vir die publikasie van gedragskodes voorsiening gemaak, wat voortaan as standarde bekend sal staan.³⁸⁸ Gevolglik verleen die *FSRA* nie te veel mag aan die reguleerders nie.³⁸⁹ Intendeel, wanneer 'n regulatoriese instrument gemaak word, moet 'n konsep van die instrument tesame met 'n verklaring gepubliseer word wat uiteensit hoekom die regulatoriese instrument nodig is, hoe dit gaan werk en wat die verwagte impak daarvan op die finansiële sisteem gaan wees.³⁹⁰ Dan moet 'n tydperk voorsien word waartydens die publiek die geleentheid het om kommentaar te lewer en voorleggings te maak welke voorleggings oorweeg moet word alvorens die finale weergawe van die standarde gepubliseer word en bindend is.³⁹¹ Hierdie proses betrek dus belangrike rolspelers in die publiek by die maak van regulatoriese instrumente, en ingevolge die *Promotion of Administrative Justice Act* kan enige persoon verrigtinge by 'n hof of 'n tribunaal instel om die administratiewe optrede van finansiële reguleerders te hersien, mits daar gronde daarvoor is om op te steun.³⁹²

Daarbenewens bepaal artikel 219 van die *FSRA* ook dat 'n persoon 'n besluit, wat deur reguleerders gemaak is, deur die Tribunaal vir Finansiële Dienste kan laat hersien.³⁹³

³⁸⁴ Holton 2016 <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/>.

³⁸⁵ Artikels 105, 106 en 107 van die *FSRA*. Sien ook FSCA datum onbekend <https://www.fsca.co.za/Regulatory%20Frameworks/Pages/default.aspx>.

³⁸⁶ Artikels 105(2) en 106(2) van die *FSRA*.

³⁸⁷ Artikels 105(3) en 106(3) van die *FSRA*.

³⁸⁸ Artikel 15 van die *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste* 37 van 2002.

³⁸⁹ Holton 2016 <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/>.

³⁹⁰ Artikel 98 van die *FSRA*.

³⁹¹ Artikel 98 van die *FSRA*.

³⁹² Artikel 6 van die *Promotion of Administrative Justice Act* 3 van 2000.

³⁹³ Artikel 219(1) van die *FSRA*.

Hierdie is 'n onafhanklike en onpartydige tribunaal wat bestaan uit onder andere twee afgetrede regters of lede met gepaste kundigheid en ervaring in die reg, asook minstens twee persone wat kenners op die gebied van finansiële produkte, dienste, mark infrastrukture, finansiële instrumente of finansiële sisteme is en genoegsame ervaring het.³⁹⁴ Die tribunaal moet sy funksies sonder enige vrees, guns of vooroordeel kan verrig.³⁹⁵

Die oplegging van boetes is nie 'n nuwe verskynsel in die reg nie en wat die boetes in terme van die *FSRA* betref, word die finansiële reguleerders se besluit om 'n persoon te beboet en die omvang van die boete deur sekere voorwaardes beperk.³⁹⁶ Indien 'n persoon weens die oortreding van wetgewing in die finansiële sektor beboet word, kan die boete bestry word, andersins word dit 'n bevel wat dieselfde regsrag as 'n siviele beslissing het.³⁹⁷ Die invordering van die boetes word gebruik om die kostes wat die betrokke reguleerder moes aangaan vir die vervolging van die oortreding, die bevel en afdwinging daarvan te delg en die res gaan na die Nasionale Inkomstefonds.³⁹⁸

3.6.3 Hoë koste verbode aan die Twin Peaks-model

Die Vryemarkstigting het ook sy kommer uitgespreek oor die hoë koste verbode aan die nuwe komplekse *Twin Peaks*-model.³⁹⁹ Ten einde die nuwe reguleerders te befonds, sal heffings vir finansiële instansies opgelê word en fooie word vir die finansiële reguleerders se dienslewering gevra.⁴⁰⁰ Artikel 237 van die *FSRA* verleen aan die reguleerders die bevoegdheid om hierdie fooie te hef ten opsigte van sekere funksies wat die reguleerders moet verrig.⁴⁰¹ Die Vryemarkstigting reken egter dat hierdie heffings en fooie, tesame

³⁹⁴ Artikel 220 van die *FSRA*.

³⁹⁵ Artikel 219(2)(d) van die *FSRA*.

³⁹⁶ Artikel 167 van die *FSRA*.

³⁹⁷ Artikel 170 van die *FSRA*.

³⁹⁸ Artikel 171 van die *FSRA*.

³⁹⁹ MoneyMarketing 2017 <https://www.moneymarketing.co.za/twin-peaks-now-law-a-sad-day-for-consumers/>.

⁴⁰⁰ Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

⁴⁰¹ Artikel 237 van die *FSRA*.

met verhoogde voldoeningsvereistes wat deur die *Twin Peaks*-model teweeggebring word, uiteindelik deur verbruikers gedra gaan word.⁴⁰²

Die *Twin Peaks*-model is kompleks en hou baie administratiewe gevolge vir finansiële instansies in.⁴⁰³ Die hoë regulatoriese standaarde sal tot hoër voldoeningsvereistes lei en personeel sal aangestel moet word om aan hierdie regulatoriese vereistes te voldoen.⁴⁰⁴ Enersyds is dit 'n positiewe gevolg omdat dit werk skep, hetsy deur personeel aan te stel om dit te doen of deur die aanstelling van konsultante, wat daarmee vertrou is.⁴⁰⁵ Andersyds sal die hoë kostes verbonde aan die voldoening van regulatoriese vereistes tot 'n toename in pryse van finansiële produkte en dienste lei, waarskynlik omdat finansiële instansies hulle pryse verhoog om aan die verhoogde koste te voldoen en steeds winsgewend te bly.⁴⁰⁶ Indien dit die geval is, is dit in teenstelling met die beleidsprioriteit van finansiële insluiting, waarmee die Nasionale Tesourie juis beoog om die toegang tot bekostigbare en gepaste finansiële produkte en dienste te verhoog, want in swaar ekonomiese tye is mense nie bereid om onnodige hoë koste aan byvoorbeeld versekeringspremies, beleggings, ensovoorts, te spandeer nie.⁴⁰⁷

3.7 Gevolgtrekking

Die implementering van die *Twin Peaks*-model is reeds in 'n gevorderde stadium met die inwerkingtrede van die *FSRA*, die vestiging van die VO en die GOFs, die *Versekeringswet*, die *CoFI*-wetsontwerp, ensovoorts.⁴⁰⁸ Die bevordering en handhawing van finansiële

⁴⁰² Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 222. Sien ook Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

⁴⁰³ FMF 2017 [https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers](https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers;); Lowman 2016 <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity>.

⁴⁰⁴ Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 31.

⁴⁰⁵ FMF 2017 <https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers>.

⁴⁰⁶ Nasionale Tesourie 2016 <http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Impact%20Study%20on%20Twin%20Peaks%20Reforms.pdf>; Lamprecht 2015 <https://www.moneyweb.co.za/news/markets/shadow-banking-spotlight/>.

⁴⁰⁷ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 59. Sien ook Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 31.

⁴⁰⁸ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 636; Millard 2018 *THRHR* 374; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook Nasionale Tesourie 2018

stabiliteit is 'n gemeenskaplike doel wat deurentyd voorkom in hierdie wetgewing en die oogmerke van onderskeie reguleerders en rolspelers.⁴⁰⁹ Alhoewel die belangrikheid van finansiële stabiliteit al vele maal benadruk is,⁴¹⁰ is geen universeel aanvaarde definisie vir finansiële stabiliteit beskikbaar nie.⁴¹¹ Die *FSRA* het egter finansiële stabiliteit gedefinieer ten einde onsekerheid uit die weg te ruim, en dit behels basies dat finansiële instansies en markinfrastrukture, ondanks enige verandering in ekonomiese omstandighede, deurentyd in staat moet wees om hulle produkte en dienste te lewer en funksies en pligte uit te voer sonder enige onderbrekings, en waar finansiële stabiliteit geaffekteer is, sluit die handhawing van finansiële stabiliteit ook die herstel daarvan in.⁴¹²

Van die vier regulatoriese benaderings vir finansiële regulering word die *Twin Peaks*-model tans as die geskikste benadering vir die handhawing van finansiële stabiliteit beskou.⁴¹³ Nie net verkry die VO en die GOFs duidelike mandate en oogmerke waarvoor elk aanspreeklik gehou word nie,⁴¹⁴ maar die *Twin Peaks*-model is ook beter saamgestel om die regulering van 'n komplekse en interafhanklike finansiële sisteem te kan handhaaf.⁴¹⁵ Een van die inherente risiko's verbode aan die *Twin Peaks*-model is dat regulering van onderskeie reguleerders kan oorvleuel, wat onsekerheid vir finansiële instansies kan meebring.⁴¹⁶ Juis daarom is dit van wesenlike belang dat reguleerders moet saamwerk, soos deur die *FSRA* vereis word, en sodoende enige oorvleuelings takel of onsekerhede uit die weg ruim.⁴¹⁷ Gekoördineerde samewerking is 'n vereiste vir die

http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Press%20release%20Twin%20Peaks%20implementation%20March2018_FINAL.pdf/.

⁴⁰⁹ Artikels 7,11, 33(d) en 57(c) van die *FSRA*. Sien ook a 3 van die *Versekeringswet* 18 van 2017.

⁴¹⁰ Mbatha 2017 *MoneyMarketing* 1. Sien ook Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 30; Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 19. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁴¹¹ Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 152.

⁴¹² Artikel 4 van die *FSRA*.

⁴¹³ Schmulow 2015 *JBFLP* 151; Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35; Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability* 152.

⁴¹⁴ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues". Sien ook Schmulow 2015 https://www.researchgate.net/publication/315366898_Twin_Peaks_A_Theoretical_Analysis.

⁴¹⁵ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

⁴¹⁶ Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 79; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 151.

⁴¹⁷ Artikel 27 van die *FSRA*. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 152. Sien ook FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>.

suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model en sal sorg vir 'n eenvormige perspektief ten opsigte van risiko's, regulering, optrede, ensovoorts.⁴¹⁸

Die vorige funksionele en gedeeltelik geïntegreerde benadering was redelik effektief,⁴¹⁹ maar weens die behoefte aan beter toesighouding oor finansiële stabiliteit en markgedrag, asook beter samewerking tussen reguleerders, is die regulatoriese raamwerk verander om die *Twin Peaks*-model te bewerkstellig.⁴²⁰ Dit is egter kommerwekkend dat die Nasionale Tesourie nie in sy sosio-ekonomiese impakassessering rede voorsien het waarom alternatiewe raamwerke nie oorweeg of gepas sal wees vir Suid-Afrika se behoeftes nie.⁴²¹ Die Nasionale Tesourie kan gerus spesifieke probleme in die finansiële sektor identifiseer en ook verduidelik hoe die *Twin Peaks*-model die spesifieke probleme gaan aanroer.⁴²²

Die SARB het vir jare 'n stabiliteitsmandaat uitgevoer ten einde sy plig na te kom om die finansiële sisteem se welstand te bevorder en te handhaaf ondanks die feit dat die *Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank*⁴²³ of die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996 nooit daarvoor voorsiening gemaak het nie.⁴²⁴ Een van die hoofdoelwitte met finansiële regulering is om stabiliteit in die finansiële sektor te bevorder en te handhaaf;⁴²⁵ dus het die posisie verander en voorsien die *FSRA* 'n uitdruklike stabiliteitsmandaat en funksies aan die SARB om hierdie plig effektief te kan uitvoer.⁴²⁶ Die VO is vir mikro-voorsorgtoesighouding verantwoordelik en die SARB vir makro-voorsorgtoesighouding.⁴²⁷

⁴¹⁸ FSB datum onbekend <https://www.fsca.co.za/TPNL/1/FSB/thephilosophy.html>. Sien ook a 27 van die *FSRA*. Sien ook Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa*. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 185.

⁴¹⁹ IMF 2008 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf>.

⁴²⁰ IMF 2008 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf>. Sien ook Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal* 35.

⁴²¹ FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)).

⁴²² FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)).

⁴²³ *Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank* 90 van 1989.

⁴²⁴ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 655.

⁴²⁵ Artikel 7(1)(a) van die *FSRA*.

⁴²⁶ Artikel 11 van die *FSRA*. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 645. Sien ook Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>. Sien ook Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29.

⁴²⁷ Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 7. Sien ook a 11 van die *FSRA*. Sien ook Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 643; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184. Sien ook Van der Merwe 2018

Die SARB is verantwoordelik om die finansiële sisteem en enige risiko's of sistematiese gebeurtenisse wat finansiële stabiliteit kan ontwig, te monitor en stappe te neem om die ontwigting te voorkom of die gevolge daarvan te beperk.⁴²⁸

Die *Twin Peaks*-model hou ook verandering vir die versekeringsbedryf in, soos die *Versekeringswet*, wat meestal voorsiening maak vir die VO om toesig te hou oor versekeraars en die risiko's wat hulle neem en sodoende stabiliteit te handhaaf en verbruikers teen die ineenstorting van versekeringsmaatskappye te beskerm.⁴²⁹ Die *CoFI*-wetsontwerp sal voorsiening maak vir die regulering van markgedrag, en die GOFS is hoofsaaklik hiervoor verantwoordelik.⁴³⁰ Indien die *CoFI*-wet in werking tree, sal dit die *Korttermynversekeringswet* en die *Langtermynversekeringswet* herroep.⁴³¹ Die *Twin Peaks*-model kan egter baie goedkoper en eenvoudiger wees sonder die *CoFI*-wet.⁴³² Aangesien bestaande raamwerke, soos die Polishouer Beskermingsreëls en die TCF-raamwerk sowel as die nuwe *FSRA*, vir die regulering van markgedrag voorsiening maak, bestaan die moontlikheid dat die *CoFI*-wet onnodig gaan wees. Daarom moet die Nasionale Tesourie mooi nadink oor die goedkeuring van die wetsontwerp.⁴³³

Die *Twin Peaks*-model wat reeds tot 'n mate geïmplementeer is, hou ook hoë kostes in omrede dit baie administratiewe gevolge en voldoeningsvereistes vir finansiële instansies inhou.⁴³⁴ Die VO en die GOFS se befondsing sal deur die oplegging van heffings en foie geskied.⁴³⁵ Gevolglik sal al die kostes tot verhoogde pryse lei en indirek deur verbruikers

https://www.yourfund.co.za/media24/useruploads/files/NestEgg-AFR-Jan2018-FINALISING-V4_B-.PDF.

⁴²⁸ Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR* 645. Sien ook Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* 24.

⁴²⁹ *Versekeringswet* 18 van 2017. Sien ook Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 31. Sien ook Skipper en Klein 2000 *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* 497.

⁴³⁰ *Conduct of Financial Institutions Bill* 2018; Sien ook Millard 2018 *THRHR* 390.

⁴³¹ Millard 2018 *THRHR* 378.

⁴³² Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review* 126.

⁴³³ Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review* 125; Millard 2018 *THRHR* 390. Sien ook Artikels 15 en 16 van die *Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste* 37 van 2002. Sien ook AK 997 in SK 41928 van 28 September 2018; AK 1433 in SK 41329 van 15 Desember 2017.

⁴³⁴ FMF 2017 <https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa-%e2%80%99s-financial-services-consumers>; Lowman 2016 <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity>.

⁴³⁵ Artikel 237 van die *FSRA*. Sien ook Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

gedra word.⁴³⁶ Die *Twin Peaks*-model bring wel hoë koste mee, maar oor die lang duur sal die model voordelig wees.⁴³⁷

Die mening dat die mag wat ingevolge die *FSRA* aan die reguleerders verleen word inbreuk maak op beginsels soos die heerskappy van die reg en skeiding van magte, is ongegrond.⁴³⁸ Alhoewel die reguleerders afdwingbare standarde kan maak, kan hulle nie net vrylik handel nie, want die wet beperk hulle tot spesifieke aangeleenthede en voorsien ook bepaalde oogmerke waarop dit gerig moet word.⁴³⁹ Verder moet die konsep van 'n regulatoriese instrument sowel as die nut en impak daarvan eers gepubliseer word, dan kry die publiek kans om kommentaar te lewer en voorleggings te maak, wat deur die reguleerders oorweeg moet word voordat die finale bindende standarde in werking tree.⁴⁴⁰ Sou daar steeds ongelukkigheid oor die administratiewe optrede van reguleerders wees, kan 'n persoon, solank as wat daar gronde is, ingevolge die *Promotion of Administrative Justice Act* verrigtinge by 'n hof of 'n tribunaal instel om die administratiewe optrede van finansiële reguleerders te hersien.⁴⁴¹ Die *FSRA* maak juis voorsiening vir 'n onafhanklike en onpartydige tribunaal, naamlik die Tribunaal vir Finansiële Dienste.⁴⁴²

Die *Twin Peaks*-model kan nie sukses waarborg nie, maar dit is 'n goed gestruktureerde regulatoriese raamwerk wat tot 'n meer effektiewe en stabiele finansiële sektor kan bydra.⁴⁴³ Verskeie ander lande – soos Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk onder andere – het reeds 'n *Twin Peaks*-benadering in hulle finansiële sektore geïmplementeer.⁴⁴⁴ Vervolgens sal hierdie juridiese sisteme in Hoofstuk 4 ondersoek

⁴³⁶ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 222. Sien ook Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>.

⁴³⁷ Bird 2013 <http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>.

⁴³⁸ Holton 2016 <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/>.

⁴³⁹ Artikels 105 en 106 van die *FSRA*.

⁴⁴⁰ Artikel 98 van die *FSRA*.

⁴⁴¹ Artikel 6 van die *Promotion of Administrative Justice Act* 3 van 2000.

⁴⁴² Artikel 219(1) van die *FSRA*.

⁴⁴³ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁴⁴⁴ Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* 29.

word, aangesien dit meer duidelikheid kan voorsien ten opsigte van die uitdagings met die *Twin Peaks*-benadering vir finansiële regulering.

HOOFSTUK 4 VERGELYKING VAN DIE *TWIN PEAKS*-MODEL SOOS GEÏMPLEMENTEER IN AUSTRALIË, NEDERLAND EN DIE VERENIGDE KONINKRYK

4.1 Inleiding

Elke finansiële sektor het 'n behoefte aan 'n effektiewe regulatoriese raamwerk, veral omdat finansiële produkte kompleks is en die regulering van finansiële instansies al meer uitdagend raak.⁴⁴⁵ In hierdie verband het die *Twin Peaks*-model hernude aandag ontvang, aangesien dit wegbeweeg van die institusionele en funksionele benadering en eerder op verbruikersbeskerming en toesighouding oor die welstand van finansiële instansies en finansiële stabiliteit in geheel fokus.⁴⁴⁶ Die *Twin Peaks*-model is aanvanklik deur Australië, en daarna verskeie ander lande, onder meer Nederland en die Verenigde Koninkryk, geïmplementeer.⁴⁴⁷

Die doel van hierdie hoofstuk is om sekere aspekte van die *Twin Peaks*-model in Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk met mekaar te vergelyk. Gevolglik sal die basiese samestelling van die *Twin Peaks*-model, die posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank, uitdagings met die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model en lesse vanuit die ervaring in ander jurisdiksies bespreek word. Sodoende kan die lesse wat uit die vergelykende jurisdiksie waargeneem is, oorweeg word ten einde voorstelle te maak om die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model te verbeter en tot finansiële stabiliteit in die Suid-Afrikaanse finansiële sektor by te dra.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 103.

⁴⁴⁶ European Central Bank 2010 https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structures2010en.pdf?2383294f22cbf963c0b3b98156f8860a.

⁴⁴⁷ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300.

⁴⁴⁸ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 336.

4.2 Samestelling van die Twin Peaks-model

Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk is maar drie van die lande waar die *Twin Peaks*-model geïmplementeer is;⁴⁴⁹ elkeen met verskillende eie benaderings ten opsigte van die samestelling van hulle regulatoriese raamwerke.⁴⁵⁰ Soos genoem onder paragraaf 1.4 hierbo word hierdie jurisdiksies oorweeg, omdat die model sy oorsprong in Australië gekry het en is ook reeds in Nederland en die Verenigde Koninkryk geïmplementeer. Die mening word dus gehuldig dat dit wys sal wees om die samestelling en uitdagings, wat 'n reeds geïmplementeerde *Twin Peaks*-model teweeggebring het, te ontleed en oorweeg. Sodoende kan voorsiening gemaak word vir struikelblokke met die implementering van die model in Suid-Afrika. Vervolgens word sekere aspekte in die samestelling van die jurisdiksies se *Twin Peaks*-model bespreek.

4.2.1 Australië

Alvorens die *Twin Peaks*-model in Australië geïmplementeer is, is 'n institusionele benadering ten opsigte van finansiële regulering gevolg.⁴⁵¹ Met die heroorweging van die regulatoriese raamwerk en daaropvolgende implementering van die *Twin Peaks*-model is twee afsonderlike reguleerders, naamlik die Australiese Kommissie vir Sekuriteite en Beleggings (hierna die AKSB) en die Australiese Voorsorgowerheid (hierna die AVO), gevestig.⁴⁵²

Die AKSB, soortgelyk aan die GOFs van Suid-Afrika, is vir die handhawing, fasilitering en verbetering van die finansiële stelsel van Australië en markgedrag van die betrokke finansiële instansies, sowel as verbruikersbeskerming en handhawing van integriteit in die finansiële sisteem verantwoordelik.⁴⁵³ Daarteenoor is die AVO, soortgelyk aan die

⁴⁴⁹ Ander lande sluit Switserland, Qatar, Spanje, Nieu-Seeland en België in.

⁴⁵⁰ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125.

⁴⁵¹ Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 31.

⁴⁵² Artikel 1(1) van die *Australian Securities and Investment Commission Act* 51 van 2001 (hierna die ASIC-wet). Sien ook a 7 van die *Australian Prudential Regulatory Authority Act* 50 van 1998 (hierna die APRA-wet).

⁴⁵³ Artikel 1(2) van die ASIC-wet. Sien ook Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 34. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184; Von Nessen 2006 *TSAR* 68.

Suid-Afrikaanse VO, vir die voorsorgtoesighouding oor die veiligheid en welstand van alle finansiële instansies, sowel as die bevordering van finansiële stabiliteit verantwoordelik.⁴⁵⁴

’n Derde reguleerder wat ’n belangrike rol ten opsigte van finansiële regulering in Australië speel, is die Reserwebank van Australië (hierna die RBA).⁴⁵⁵ Die RBA is vir die maak van monetêre beleide, algehele finansiële stabiliteit en as uitlener in die laaste instansie verantwoordelik.⁴⁵⁶ Net soos onder die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model is die RBA ook vir makro-voorsorgtoesighouding en die AVO vir mikro-voorsorgtoesighouding verantwoordelik.⁴⁵⁷ Gevolglik moet die RBA oor finansiële stabiliteit in die finansiële sisteem as geheel toesig hou, terwyl die AVO oor finansiële stabiliteit van finansiële instansies moet toesig hou.⁴⁵⁸ Die samestelling van die *Twin Peaks*-model in Australië verskil egter van Suid-Afrika, deurdat die AVO nie binne die RBA gevestig is nie; met ander woorde, die AVO en die RBA is twee onafhanklike entiteite.⁴⁵⁹

4.2.2 Nederland

Nederland was naas Australië die eerste land wat ook die *Twin Peaks*-model vir finansiële regulering geïmplementeer het.⁴⁶⁰ Aanvanklik het Nederland ook ’n institusionele benadering gevolg, maar weens die grense tussen verskeie instansies, markte en produkte wat vervaag het, het die effektiwiteit van hierdie benadering afgeneem.⁴⁶¹ Die *Twin Peaks*-model is geïmplementeer, ingevolge waarvan die regulering van markgedrag en verbruikersbeskerming deur die Nederlandse Owerheid vir Finansiële Markte (hierna

⁴⁵⁴ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 181; Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 34. Sien ook Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184. Sien ook a 8(2) van die APRA-wet.

⁴⁵⁵ Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 34.

⁴⁵⁶ Lui *Regulation and Corporate Governance: A Case Study of the UK Banking Industry* 94; Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 34; Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 176.

⁴⁵⁷ Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁴⁵⁸ Edey 2013 <https://www.rba.gov.au/speeches/2013/sp-ag-010513.html>. Sien ook Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* 36.

⁴⁵⁹ Schmulow 2015 *JBFLP* 169.

⁴⁶⁰ Schmulow 2015 *JBFLP* 165.

⁴⁶¹ Kremers en Schoenmaker 2010 <http://www.lse.ac.uk/fmg/assets/documents/papers/special-papers/SP196.pdf>.

die NOFM) gehandhaaf word en die regulering van voorsorgtoesighouding en finansiële stabiliteit deur die De Nederlandsche Bank (hierna die DNB) gehandhaaf word.⁴⁶² Nederland se voorsorgtoesighoudende reguleerder bestaan binne die land se sentrale bank;⁴⁶³ gevolglik is die DNB vir die voorsorgtoesighouding van alle finansiële instansies verantwoordelik en moet toesien dat die veiligheid en welstand van alle finansiële instansies gehandhaaf en bevorder word.⁴⁶⁴

4.2.3 Verenigde Koninkryk

Voordat die regulatoriese raamwerk van die Verenigde Koninkryk hervorm is, was die Bank van Engeland (hierna die BE), die Tesourie en die Finansiële Diensowerheid vir finansiële regulering verantwoordelik.⁴⁶⁵ Die regulering van beide markgedrag en voorsorgtoesighouding was die verantwoordelikheid van die Finansiële Diensowerheid, maar die regulering van markgedrag en voorsorgtoesighouding is nie veronderstel om deur dieselfde reguleerder onderneem te word nie en gevolglik was die regulering oneffektief.⁴⁶⁶

In 2013 is die *Twin Peaks*-model ook in die Verenigde Koninkryk geïmplementeer, ingevolge waarvan die Voorsorgowerheid vir mikro-voorsorgtoesighouding van alle finansiële instansies verantwoordelik is en die Finansiële Gedragsowerheid vir die regulering van markgedrag van alle finansiële instansies en verbruikersbeskerming verantwoordelik is.⁴⁶⁷ Die regulering van markgedrag en voorsorgtoesighouding word nou onderskeidelik deur aparte reguleerders onderneem.⁴⁶⁸ Die BE, die Verenigde Koninkryk se sentrale bank, is egter vir makro-voorsorgtoesighouding verantwoordelik.⁴⁶⁹ Die VO van die Verenigde Koninkryk dien as 'n filiaal van die BE, met die gevolg dat die sentrale

⁴⁶² Schmulow 2015 *JBFLP* 165.

⁴⁶³ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300.

⁴⁶⁴ Erasmus The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective 12.

⁴⁶⁵ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 108.

⁴⁶⁶ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 108.

⁴⁶⁷ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 108.

⁴⁶⁸ Artikels 1A en 2A van die *Financial Services Act* 21 van 2012 (hierna die *FS-wet*). Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 108.

⁴⁶⁹ Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* 108.

bank as die reguleerder van voorsorgtoesighouding funksioneer, aangesien die VO en sentrale bank in 'n noue verband staan en gesamentlik vir finansiële stabiliteit verantwoordelik is.⁴⁷⁰

Uit die bogenoemde bespreking is dit duidelik dat die regulering van markgedrag en verbruikersbeskerming en die regulering van voorsorgtoesighouding en finansiële stabiliteit in al die jurisdiksies deur twee afsonderlike reguleerders gehandhaaf word.⁴⁷¹ Daar is egter onsekerheid oor waar die reguleerder vir voorsorgtoesighouding geposisioneer moet wees, gevolglik sal die posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verskeie jurisdiksies oorweeg word.

4.3 Posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank en verbandhoudende voordele

Die reguleerder vir voorsorgtoesighouding word op verskeie wyses in die onderskeie jurisdiksies geposisioneer. Vervolgens sal die posisies en verbandhoudende voordele aan die mees gekose posisie bespreek word.

4.3.1 Posisies waarin die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank kan verkeer

Wat die posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding onder die *Twin Peaks*-model betref, is daar tans drie opsies wat kortliks bespreek sal word.⁴⁷²

Eerstens kan die reguleerder vir voorsorgtoesighouding 'n onafhanklike entiteit wees wat buite die sentrale bank funksioneer.⁴⁷³ Australië is die enigste land wat hierdie posisie volg en voer aan dat die AVO en RBA onafhanklik moet funksioneer, maar in 'n noue verband moet saamwerk.⁴⁷⁴ Die rede waarom die AVO onafhanklik van die RBA se werking

⁴⁷⁰ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 108.

⁴⁷¹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 333.

⁴⁷² Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁴⁷³ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁴⁷⁴ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110.

moet funksioneer, is dat die RBA hoofsaaklik op bank-aangeleenthede toegespits is; regulering ten opsigte van byvoorbeeld versekering sal DUS waarskynlik afgeskeep word of minder effektief wees.⁴⁷⁵ Daarteenoor sal afsonderlike regulering deur die AVO en RBA sorg dat reguleerders op hulle individuele mandate kan fokus en hulle regulering effektief kan handhaaf.⁴⁷⁶

Tweedens kan die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank vestig, soos wat die geval in Nederland en Suid-Afrika is.⁴⁷⁷ In Nederland het die DNB 'n mandaat vir finansiële stabiliteit en sal ook, saam met die *Stichting Pensioen-en Verzekeringskamer*, vir die regulering van voorsorgtoesighouding verantwoordelik wees.⁴⁷⁸ Hiervolgens sal inligting en kundigheid ten opsigte van toesighouding, betalingstelsels, finansiële markte, makro-ekonomie en finansiële stabiliteit onder een dekmantel gekombineer word en van groot waarde wees.⁴⁷⁹ Nog 'n voordeel is dat die sentrale bank reeds oor sekere vaardighede en data beskik wat nodig is om funksies ten opsigte van finansiële stabiliteit en voorsorgtoesighouding uit te voer.⁴⁸⁰

Derdens kan die reguleerder vir voorsorgtoesighouding as 'n filiaal van die sentrale bank gevestig word, soos wat die geval in die Verenigde Koninkryk was.⁴⁸¹ Aangesien daar 'n inherente verband tussen voorsorgbeleide en monetêre beleide was, is die mening gehuldig dat die noue verhouding tussen die BE en die VO, as filiaal, sou help om die gewenste regulatoriese uitkomst te bereik.⁴⁸² So 'n verhouding sal ook die risiko van regulatoriese gapings verminder, omdat die BE die VO kan beveel om sekere regulatoriese stappe te neem.⁴⁸³ Dit verleen egter te veel mag aan die BE, en verdere

⁴⁷⁵ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110.

⁴⁷⁶ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110.

⁴⁷⁷ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 258. Sien ook Kremers en Schoenmaker 2010 <http://www.lse.ac.uk/fmg/assets/documents/papers/special-papers/SP196.pdf>.

⁴⁷⁸ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 258.

⁴⁷⁹ Kellermann, De Haan en De Vries *Financial Supervision in the 21st Century* 188. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 111.

⁴⁸⁰ Coene 2011 https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2011/en/t2/report2011_t2.pdf.

⁴⁸¹ Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 15. Sien ook Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁴⁸² Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110.

⁴⁸³ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 111.

hervorming het plaasgevind, waarvolgens die VO sy status as filiaal van die BE verloor het en ook nou binne die BE vestig.⁴⁸⁴ Monetêre beleide, mikro-voorsorgtoesighouding en makro-voorsorgtoesighouding is interafhanklik en sal gevolglik deur die Voorsorg-Regulatoriese Komitee, wat deel van die BE vorm, gehandhaaf word.⁴⁸⁵

Dit is duidelik dat die *Twin Peaks*-model, waar dit geïmplementeer is, verandering vir die rol van die sentrale bank inhou, welke verandering moontlik tot beter handhawing van finansiële stabiliteit kan bydra.⁴⁸⁶ In al die jurisdiksies wat 'n *Twin Peaks*-benadering volg, behalwe in Australië, vorm die reguleerder vir voorsorgtoesighouding deel van hulle sentrale banke.⁴⁸⁷ Om die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank te huisves, is waarskynlik die beste opsie, weens die verskeie voordele wat die posisie inhou.⁴⁸⁸

4.3.2 Voor- en nadele voortspruitend uit die vestiging van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank

Een van die voordele met die posisie waar die VO deel van die sentrale bank uitmaak, is dat daar beter koördinasie en doeltreffendheid in die regulering wat hulle handhaaf is.⁴⁸⁹ Nie net is sentrale banke geskik om, vanweë die gespesialiseerde vaardighede, ervaring en prosesse waaroor sentrale banke reeds beskik, 'n rol ten opsigte van voorsorgtoesighoudingsregulering te onderneem nie, maar ook omdat monetêre beleide, wat sentrale banke se verantwoordelikheid is, en voorsorgtoesighouding met mekaar verband hou.⁴⁹⁰

In lande waar reguleerders oor die algemeen nie hulle funksies onafhanklik verrig nie, sal dit voordelig wees om die VO binne 'n onafhanklike sentrale bank te huisves, want dit sal ook 'n mate van onafhanklikheid aan die VO verleen.⁴⁹¹ In Suid-Afrika sal die huisvesting

⁴⁸⁴ HM Treasury *Bank of England Bill: Technical Consultation* 3.

⁴⁸⁵ HM Treasury *Bank of England Bill: Technical Consultation* 3.

⁴⁸⁶ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 333.

⁴⁸⁷ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300.

⁴⁸⁸ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁴⁸⁹ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁴⁹⁰ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 123.

⁴⁹¹ Schmulow 2015 *JBFLP* 164. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

van die VO binne die SARB dus tot die onafhanklikheid van die VO bydra, aangesien die SARB sy funksies onafhanklik en sonder vrees, guns of vooroordeel sal kan verrig.⁴⁹² Indien die sentrale bank en VO saamgevoeg word, sal dit die vertroue in die regulering van voorsorgtoesighouding verhoog, want die sentrale bank van 'n land het oor die algemeen baie gesag in die ekonomie.⁴⁹³

Nog 'n voordeel van hierdie posisie is dat relevante inligting waarskynlik beter gekommunikeer en gedeel sal kan word tussen die VO en SARB, veral weens die nou interafhanklike verhouding wat tussen hulle ontwikkel wanneer die VO in die SARB gevestig is, en die samewerking wat van hulle vereis word.⁴⁹⁴ Nie net word die kommunikasie tussen die VO en die sentrale bank deur hierdie posisie verbeter nie, maar dit vergemaklik ook samewerking tussen die VO en die sentrale bank.⁴⁹⁵ Deur voorsorgtoesighouding en die regulering van die welstand van finansiële instansies, wat binne die werking van die sentrale bank onderneem word, kan 'n sentrale bank beter insig in die ekonomie kry.⁴⁹⁶ Dit is veral voordelig in krisistye, waar noodsaaklike inligting juis deur direkte toesighouding maklik verkrygbaar moet wees.⁴⁹⁷

Die grootste nadeel van die VO as deel van die sentrale bank is dat daar botsende belange tussen die twee reguleerders kan ontstaan.⁴⁹⁸ Alhoewel beide die VO en die sentrale bank finansiële stabiliteit as 'n gemeenskaplike doelwit het, moet die sentrale bank op makro-voorsorgtoesighouding fokus en die VO op mikro-voorsorgtoesighouding fokus, en het daarom verskeie uiteenlopende funksies.⁴⁹⁹ Indien die VO deel van die sentrale bank vorm, kan laasgenoemde genoodsaak voel om gereguleerde instansies uit die moeilikheid

⁴⁹² Artikel 224(2) van die *Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika*, 1996. Sien ook Schmulow en Greyling 1996 *SAJE* 176. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331. Die SARB en die Nasionale Tesourie is gesamentlik vir die monetêre beleid verantwoordelik en dit maak tog op die onafhanklikheid inbreuk.

⁴⁹³ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59.

⁴⁹⁴ Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance* 367. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁴⁹⁵ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59.

⁴⁹⁶ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁴⁹⁷ Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance* 368. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁴⁹⁸ Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance* 368.

⁴⁹⁹ Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance* 368; Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

te help, aangesien die sentrale bank die rol van uitlener in die laaste instansie vertolk.⁵⁰⁰ Van Niekerk meen egter dat konflik juis makliker hanteer kan word in só 'n geval waar die VO deel van die sentrale bank vorm, want dit word intern opgelos eerder as wanneer daar twee eksterne reguleerders is wat ewe veel mag het.⁵⁰¹

Daarteenoor kan die konflik van belange vermy word indien die VO en die sentrale bank as twee onderskeie en onafhanklike entiteite bestaan.⁵⁰² Die posisie waar die VO en sentrale bank twee onafhanklike entiteite vorm, hou gevolglik ook voordele in.⁵⁰³ Dit is juis die onafhanklikheid wat die grootste voordeel bied, want dit sorg dat die VO en die sentrale bank elkeen op sy afsonderlike funksies kan fokus; sodoende word die risiko van botsende belange merendeels vermy.⁵⁰⁴

Daar is geen bewese oplossing oor of die VO binne of buite die sentrale bank geposisioneer moet wees nie.⁵⁰⁵ Dus is die besluit definitief een van die grootste uitdagings met die implementering van die *Twin Peaks*-model.⁵⁰⁶ Desnieteenstaande is die meeste jurisdiksies ten gunste daarvan dat die VO binne die sentrale bank gevestig word, veral vanweë die reeks voordele wat die posisie inhou.⁵⁰⁷

Buiten die besluit oor waar die VO geposisioneer moet wees, is daar nog talle ander uitdagings ten opsigte van die *Twin Peaks*-model waarmee lande gekonfronteer word. Hierdie uitdagings sal vervolgens verder ondersoek word.⁵⁰⁸

⁵⁰⁰ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁵⁰¹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59. Sien ook Carmichael, Fleming and Llewellyn *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs* 59. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁵⁰² Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 60.

⁵⁰³ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁵⁰⁴ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 60.

⁵⁰⁵ Schmulow 2015 *JBFLP* 169.

⁵⁰⁶ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59.

⁵⁰⁷ Schmulow 2015 *JBFLP* 169.

⁵⁰⁸ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 273. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59.

4.4 Ander uitdagings met die samestelling en implementering van die Twin Peaks-model

Jurisdiksies soos Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk het al verskeie uitdagings rakend die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model ervaar. Vir die doeleindes van hierdie skripsie sal twee oorhoofse uitdagings bespreek word, naamlik die doel en funksie van reguleerders, en die samewerking wat van reguleerders verlang word.

4.4.1 Vasstelling van die doel en funksies van reguleerders

Die wyse waarop die verantwoordelikhede van die reguleerders bepaal word, verskil tussen die verskeie jurisdiksies.⁵⁰⁹ Wat die reguleerder vir markgedrag aanbetref, word slegs algemene oogmerke vir die funksionering van die reguleerder in Australië in wetgewing uiteengesit en word geen oogmerk vir kompetisie in die finansiële sektor van die reguleerder verlang nie.⁵¹⁰ Daarteenoor voorsien wetgewing in die Verenigde Koninkryk strategiese oogmerke vir die effektiewe funksionering van finansiële markte, operasionele oogmerke vir verbruikersbeskerming, kompetisie in die finansiële mark en integriteit en boonop ook ander regulatoriese beginsels waarvoor beide reguleerders verantwoordelik is.⁵¹¹

Ook in Nederland voorsien wetgewing strategiese oogmerke om die voorsiening van finansiële dienste en kapitaalmarkte te bevorder en tot finansiële stabiliteit by te dra, maar daar is geen oogmerk wat met kompetisie verband hou nie.⁵¹²

Wat die reguleerder vir voorsorgtoesighouding betref, bepaal wetgewing in Australië dat die doel van die reguleerder is om finansiële instansies te reguleer volgens wetgewing wat vir voorsorgtoesighouding voorsiening maak, en sy oogmerk behels ook 'n bydrae tot

⁵⁰⁹ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 111.

⁵¹⁰ Artikel 1 van die *ASIC*-wet. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 112.

⁵¹¹ Artikels 1E, 2B en 3B van die *FS*-wet. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 112.

⁵¹² Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 112. Sien ook AFM 2019 <https://www.afm.nl/en/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen>.

kompetisie in die finansiële sektor.⁵¹³ Volgens wetgewing in Nederland is die doel van die reguleerder om voorsorgtoesighouding oor finansiële instansies te onderneem en ook om finansiële instansies te keur, wat die mark wil toetree, maar die reguleerder het geen verantwoordelikheid ten opsigte van kompetisie in die finansiële sektor nie.⁵¹⁴ In die Verenigde Koninkryk is die algemene doel van hierdie reguleerder om die veiligheid en welstand van gemagtigde finansiële instansies te bevorder deur toe te sien dat hulle bedrywighede nie finansiële stabiliteit affekteer nie, en om die effek van mislukte instansies te beperk. Voorts verkry die reguleerder ook meer spesifieke oogmerke rakend versekering en ander sake.⁵¹⁵ Die effek wat die ineenstorting van instansies op kompetisie in die finansiële mark het, moet ook beperk word, veral omdat kompetisie 'n groot rol in die ontwikkeling van 'n sterk en diverse sisteem speel.⁵¹⁶ Verder kan die reguleerder ook optrede van die markgedrag-reguleerder verhoed indien dit finansiële stabiliteit bedreig. Hierdie mag affekteer egter die onafhanklikheid en besluitneming van die markgedrag-reguleerder en word in geen ander jurisdiksie aangetref nie.⁵¹⁷

4.4.2 Gekoördineerde samewerking tussen reguleerders

Koördinasie en samewerking tussen reguleerders is een van die belangrikste vereistes, maar ook 'n uitdaging, vir die suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model.⁵¹⁸

In Australië maak die *APRA*-wet van die samewerking tussen reguleerders melding, maar dit word nie duidelik as 'n formele verpligting uitgedruk, wat op reguleerders afdwingbaar is nie, en skep bloot 'n verwagting.⁵¹⁹ Alhoewel die *APRA*-wet en die *ASIC*-wet vir die kommunisering van inligting voorsiening maak, word dit tog met sekere vertroulikheidsvereistes beperk.⁵²⁰ 'n Verstandhoudingsmemorandum word deur

⁵¹³ Artikel 8 van die *APRA*-wet.

⁵¹⁴ Artikel 1 van die *Wet op het financieel toezicht* 2006. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 113.

⁵¹⁵ Artikels 2B en 2C van die *FS*-wet.

⁵¹⁶ Artikel 2H van die *FS*-wet. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 114.

⁵¹⁷ Artikel 31 van die *FS*-wet. Sien ook IMF 2011 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11232.pdf>. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 114.

⁵¹⁸ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 114.

⁵¹⁹ Artikel 10A van die *APRA*-wet.

⁵²⁰ Artikel 56(5) van die *APRA*-wet; Sien ook a 127(2A) van die *ASIC*-wet.

reguleerders opgestel waarin uiteengesit word hoe hulle beoog om samewerking te verseker.⁵²¹ Sodoende kan duplisering van regulering voorkom word en kan dit ook help om risiko's te identifiseer.⁵²²

Die *Wet op Finansiële Toezicht* 2006 in Nederland plaas 'n statutêre plig op die reguleerders van markgedrag en voorsorgtoesighouding om hulle samewerking in die uitvoering van hulle funksies te verleen.⁵²³ Alhoewel die reguleerder van markgedrag vertroulike inligting met die DNB mag deel, het die DNB 'n vertroulikheidsplig ten opsigte van (vertroulike) inligting van gereguleerde instansies.⁵²⁴ In Nederland sluit reguleerders 'n verbond, wat soortgelyk is aan die verstandhoudingsmemorandum in ander jurisdiksies, welke verbond vir die kommunisering van inligting en samewerking tussen reguleerders voorsiening maak.⁵²⁵ Die goeie kommunikasie tussen reguleerders in Nederland was een van die redes waarom die land so goed gevaar het tydens die finansiële krisis.⁵²⁶

Ook in die Verenigde Koninkryk plaas die *FS-wet* 'n statutêre plig op die reguleerders van markgedrag en voorsorgtoesighouding om hulle samewerking in die uitvoering van hulle funksies te verleen.⁵²⁷ Hierdie vereiste behels ook die kommunisering van relevante inligting, wat met die gemeenskaplike regulatoriese belange van die reguleerders en die bevordering van hulle oogmerke verband hou, insluit.⁵²⁸ Hierdie twee reguleerders, saam met die BE, moet 'n verstandhoudingsmemorandum opstel, waarvolgens relevante inligting (ook) gedeel word.⁵²⁹ Die *FS-wet* bied egter beskerming teen die openbaarmaking van sensitiewe en vertroulike inligting, welke inligting slegs in beperkte gevalle geopenbaar mag word.⁵³⁰ Die verstandhoudingsmemorandum moet onder andere

⁵²¹ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 119.

⁵²² APRA datum onbekend <https://www.apra.gov.au/memoranda-of-understanding-and-letters-of-arrangement>. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 118.

⁵²³ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 117.

⁵²⁴ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 118.

⁵²⁵ AFM en DNB 2010 <https://www.toezicht.dnb.nl/en/binaries/51-213295.pdf>.

⁵²⁶ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 279.

⁵²⁷ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 117.

⁵²⁸ Artikel 3D van die *FS-wet*.

⁵²⁹ HM Treasury 2015 <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-financial-conduct-authority-and-the-bank-of-england-including-the-prudential-regulation-authority>.

⁵³⁰ Artikels 348 en 349 van die *FS-wet*. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 118. Sien ook HM Treasury 2015

'n verduideliking bevat van die algemene rol wat elke reguleerder in die uitvoering van hulle funksies gaan speel.⁵³¹

Uit die bogenoemde bespreking is dit duidelik dat die wyse waarop die doel en funksies van reguleerders in 'n land se regulatoriese raamwerk saamgestel word, 'n impak op die toepassing van die *Twin Peaks*-model kan hê. Net so toon die bespreking dat geen land die *Twin Peaks*-model suksesvol kan bewerkstellig sonder gekoördineerde samewerking tussen reguleerders nie.

Al drie bogenoemde jurisdiksies volg 'n *Twin Peaks*-benadering.⁵³² Die doel en funksies van reguleerders, sowel as die plig op reguleerders om hulle samewerking in die uitvoering van hulle funksies te verleen, het 'n groot invloed op die sukses van die *Twin Peaks*-model en juis daarom is dit 'n groot uitdaging om die twee aspekte effektief te implementeer.⁵³³ Nadat die regulatoriese raamwerk van die lande ondersoek is, is dit duidelik dat daar verskeie ooreenkomste en verskille is in die wyse waarop die lande vir die doel, funksies en samewerking van reguleerders voorsiening maak.⁵³⁴ Hierdie ervarings kan vir ander jurisdiksies wat die *Twin Peaks*-model implementeer, soos Suid-Afrika, insiggewend wees.⁵³⁵

4.5 Lesse uit die ervarings in ander jurisdiksies

Daar is verskeie onderliggende aspekte wat tot die effektiwiteit van die *Twin Peaks*-benadering bydra.⁵³⁶ Baie van hierdie aspekte is reeds in hierdie hoofstuk bespreek. Verskeie lesse is uit die ervarings van Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk geleer, welke lesse vervolgens oorweeg word

<https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-financial-conduct-authority-and-the-bank-of-england-including-the-prudential-regulation-authority>.

⁵³¹ Artikel 3E van die *FS*-wet.

⁵³² Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 3.

⁵³³ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 126.

⁵³⁴ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁵³⁵ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300.

⁵³⁶ Schmulow 2015 *JBFLP* 151.

4.5.1 Duidelike stabiliteitsmandaat

In Suid-Afrika verkry die SARB 'n duidelike finansiële stabiliteitsmandaat en die VO en die GOFS moet die SARB in die handhawing van finansiële stabiliteit bystaan.⁵³⁷ Daarteenoor word die stabiliteitsmandaat in Australië deur die RBA en die AVO gedeel, wat twee onafhanklik entiteite is.⁵³⁸ Van Niekerk huldig die mening dat die AVO, weens 'n duidelike stabiliteitsmandaat, meer aanspreeklikheid het en ook meer gemotiveerd in sy regulering is om die bevordering en handhawing van finansiële stabiliteit te bereik as die VO in Suid-Afrika, wat net verantwoordelik is om die SARB in die handhawing van finansiële stabiliteit te ondersteun.⁵³⁹ Gevolglik moet die aanspreeklikheid van die VO en die GOFS ten opsigte van finansiële stabiliteit versterk word.⁵⁴⁰

4.5.2 Duidelik uiteengesette oogmerke en funksies

Nog 'n les wat geleer is, is dat dit belangrik is om die oogmerke en funksies van reguleerders duidelik in wetgewing uiteen te sit, sodat hulle jurisdiksiegebiede afgebaken word en potensiele oorvleueling of duplisering van regulering beperk kan word.⁵⁴¹

Nederland se regulatoriese raamwerk het nagelaat om 'n duidelike stabiliteitsmandaat aan die DNB te verleen. Indien die DNB egter duidelike oogmerke, veral wat die bevordering en handhawing van finansiële stabiliteit betref, funksies en bevoegdhede verkry het om sistematiese risiko's te monitor en beheer, sou baie van die negatiewe gevolge van die finansiële krisis voorkom kon word.⁵⁴²

4.5.3 Gekoördineerde samewerking tussen reguleerders

In jurisdiksies, soos die Verenigde Koninkryk, waar die betrokke regulatoriese benadering as oneffektief beskou is, is die regulatoriese kultuur as een van die grootste probleme

⁵³⁷ Artikels 33(d) en 57(c) van die *FSRA*.

⁵³⁸ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 181.

⁵³⁹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 345.

⁵⁴⁰ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

⁵⁴¹ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 26; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 113. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

⁵⁴² Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 350.

geïdentifiseer.⁵⁴³ Regulatoriese kultuur verwys na 'n stelsel van waardes, oortuigings en gedrag onder rolspelers in die finansiële sektor, wat die wyse kan beïnvloed waarop regulering onderneem word.⁵⁴⁴ Dus word die *Twin Peaks*-model ook geïmplementeer om 'n meer effektiewe regulatoriese kultuur te vestig.⁵⁴⁵ Alhoewel sterker wetgewing, die afdwinging daarvan, en opgeleide personeel belangrik is vir regulering, sal die regulatoriese raamwerk nie sonder die samewerking van die regulatoriese kultuur sukses kan behaal nie.⁵⁴⁶

Samewerking tussen reguleerders is noodsaaklik vir die suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model.⁵⁴⁷ In Australië het die ineenstorting van HIH, 'n groot versekeringsmaatskappy, getoon dat daar 'n gebrek aan samewerking tussen die reguleerders is.⁵⁴⁸ In reaksie daarop is verstandhoudingsmemorandums en maatreëls vir die kommunisering van inligting verbeter en is reguleerders bewus gemaak van die onderskeie rolle wat elkeen in die finansiële sektor speel.⁵⁴⁹ Om gekoördineerde samewerking tussen reguleerders te kan handhaaf is dit nodig vir reguleerders om relevante inligting aan mekaar te kommunikeer.⁵⁵⁰ Baie jurisdiksies maak gebruik van 'n verstandhoudingsmemorandum, 'n meganisme wat gebruik word om gekoördineerde samewerking, kommunikasie en geskilbeslegting tussen reguleerders te ondersteun.⁵⁵¹

Die plig om gekoördineerde samewerking te handhaaf kan duidelik as 'n afdwingbare plig in wetgewing uiteengesit word, soos die geval in die Verenigde Koninkryk, óf deur meestal gebruik te maak van onafdwingbare informele meganismes, soos verstandhoudingsmemorandums, welke meganismes meestal in Australië en Nederland gebruik word.⁵⁵² Deur die plig van samewerking slegs in informele meganismes te bevat,

⁵⁴³ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 122.

⁵⁴⁴ Deloitte 2018 <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-ecrs-understanding-culture-in-financial-services-updated.pdf>.

⁵⁴⁵ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 122.

⁵⁴⁶ Carmichael, Fleming and Llewellyn *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs* 3.

⁵⁴⁷ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 114.

⁵⁴⁸ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 13.

⁵⁴⁹ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 25.

⁵⁵⁰ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 118.

⁵⁵¹ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 118.

⁵⁵² Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

kan tot onsekerheid lei omdat daar nie duidelike leiding voorsien word nie.⁵⁵³ Indien die plig in wetgewing vervat word, is daar duidelike leiding, maar reguleerders sal nie gemotiveer wees om samewerking deur alternatiewe wyses te bewerkstellig nie.⁵⁵⁴ Die sukses van gekoördineerde samewerking tussen reguleerders sal egter meer van die regulatoriese kultuur afhang.⁵⁵⁵ In Suid-Afrika word die plig van samewerking tussen reguleerders in die *FSRA* vervat en sal prakties geïmplementeer word met die hulp van meganismes, soos verstandhoudingsmemorandums.⁵⁵⁶ Die reguleerders kan altyd na ander jurisdiksies se verstandhoudingsmemorandum kyk en daaruit leer.⁵⁵⁷

4.5.4 *Bly voortdurend op hoogte*

Australië het die *Twin Peaks*-model geïmplementeer nog voordat enige krisis daartoe aanleiding gegee het, en bly voortdurend die effektiwiteit van hulle regulatoriese benadering ondersoek.⁵⁵⁸ 'n Les wat Suid-Afrika daaruit kan leer, is om nooit te stagneer nie, maar voortdurend op hoogte van ontwikkelinge rakende finansiële regulering te bly en ook die effektiwiteit van finansiële regulering en handhawing van finansiële stabiliteit in die Suid-Afrikaanse finansiële sektor deurentyd te toets.⁵⁵⁹ Een van die belangrikste lesse wat van Nederland geleer kan word, is dat die regulatoriese raamwerk nie van tekortkominge gevrywaar is nie; Suid-Afrika moet dus let op enige teken wat 'n gebrek in die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model aandui.⁵⁶⁰ Sodoende kan gebreke en tekortkominge vroegtydig herstel word en finansiële stabiliteit voortdurend gehandhaaf word.⁵⁶¹

⁵⁵³ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125.

⁵⁵⁴ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125.

⁵⁵⁵ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125.

⁵⁵⁶ Artikels 76 en 77 van die *FSRA*.

⁵⁵⁷ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 347.

⁵⁵⁸ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 2. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 347.

⁵⁵⁹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 347.

⁵⁶⁰ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 351.

⁵⁶¹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 351.

4.6 Gevolgtrekking

Een aspek wat al die lande in gemeen het, is dat die regulering van markgedrag en verbruikersbeskerming en die regulering van voorsorgtoesighouding en finansiële stabiliteit geskei en deur twee afsonderlike reguleerders onderneem word.⁵⁶² Nog 'n ooreenkoms is dat die sentrale bank van die jurisdiksies, saam met die reguleerder vir voorsorgtoesighouding, 'n rol ten opsigte van finansiële stabiliteit vertolk.⁵⁶³ Dit is egter 'n uitdaging om die posisie van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank te bepaal, en die benadering daarvan in die onderskeie jurisdiksies teon duidelike verskille.⁵⁶⁴

In Australië bestaan die reguleerder vir voorsorgtoesighouding en die sentrale bank as twee onafhanklike entiteite.⁵⁶⁵ Die benadering is voordelig omdat elke entiteit op sy individuele mandaat fokus en sy regulering effektief kan handhaaf.⁵⁶⁶ In die Verenigde Koninkryk was die reguleerder vir voorsorgtoesighouding aanvanklik 'n filiaal van die sentrale bank,⁵⁶⁷ maar later het die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die werking van die sentrale bank gevestig,⁵⁶⁸ soos ook die posisie in Nederland en Suid-Afrika.⁵⁶⁹

Dit is voordelig om die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank te vestig, want die sentrale bank het reeds gespesialiseerde vaardighede, ervaring en prosesse in plek, wat vir gekoördineerde en doeltreffende regulering sal sorg.⁵⁷⁰ 'n

⁵⁶² Schmulow 2015 *JBFLP* 165.

⁵⁶³ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁵⁶⁴ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 109.

⁵⁶⁵ Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁵⁶⁶ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110.

⁵⁶⁷ Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* 15. Sien ook Godwin, Guo en Ramsay 2016 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 110; Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review* 184.

⁵⁶⁸ HM Treasury *Bank of England Bill: Technical Consultation* 3.

⁵⁶⁹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 258. Sien ook Kremers en Schoenmaker 2010 <http://www.lse.ac.uk/fmg/assets/documents/papers/special-papers/SP196.pdf>.

⁵⁷⁰ Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331. Sien ook Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 123.

Sentrale bank is 'n onafhanklike entiteit, wat ook 'n mate van onafhanklikheid aan die reguleerder vir voorsorgtoesighouding sal voorsien en die vertroue in die regulering sal verhoog.⁵⁷¹ 'n Nuwe verhouding word tussen die reguleerder vir voorsorgtoesighouding en die sentrale bank gevestig; gevolglik sal dit die samewerking en kommunisering van relevante inligting tussen hulle verbeter.⁵⁷² Alhoewel botsende belange tussen die reguleerder vir voorsorgtoesighouding en die sentrale bank kan bestaan weens verskillende en afsonderlike funksies, sal dit waarskynlik intern opgelos kan word.⁵⁷³

Ook die benadering wat die jurisdiksies ten opsigte van die doel, funksies en plig van reguleerders volg rakend gekoördineerde samewerking, is 'n groot uitdaging en toon duidelike ooreenkomste en verskille.⁵⁷⁴ Die belangrikste lesse wat hieruit geleer word, is dat die oogmerke en funksies van reguleerders duidelik in wetgewing bepaal moet word, sodat die jurisdiksiegebiede van reguleerders afgebaken word en potensiële oorvleueling of duplisering van regulering voorkom of ten minste beperk kan word.⁵⁷⁵ Wat finansiële stabiliteit, betref kan die stabiliteitsmandaat van reguleerders in Suid-Afrika dalk versterk word, sodat hulle vir finansiële stabiliteit aanspreeklik gehou kan word.⁵⁷⁶

Verder is gekoördineerde samewerking tussen reguleerders noodsaaklik vir die suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model.⁵⁷⁷ Samewerking tussen reguleerders moet as 'n plig ingevolge wetgewing opgelê word, want dan is dit makliker afdwingbaar en kan reguleerders daarvoor aanspreeklik gehou word.⁵⁷⁸ Alhoewel die afdwinging van versterkte wetgewing en die funksionering van opgeleide personeel vir regulering

⁵⁷¹ Schmulow 2015 *JBFLP* 164. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59.

⁵⁷² Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance* 367. Sien ook Schmulow 2015 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2625331.

⁵⁷³ Carmichael, Fleming and Llewellyn *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs* 59. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 59. Sien ook Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁵⁷⁴ Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues".

⁵⁷⁵ Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer* 26; Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 113. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

⁵⁷⁶ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

⁵⁷⁷ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 114.

⁵⁷⁸ Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation* 125. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 346.

belangrik is, hang die sukses van die regulatoriese raamwerk in 'n groot mate van die samewerking in die regulatoriese kultuur as geheel af.⁵⁷⁹

Geen regulatoriese raamwerk kan suksesvolle finansiële regulering waarborg nie en daar bestaan boonop 'n risiko van potensiële gebreke in die regulatoriese raamwerk.⁵⁸⁰ Juis daarom moet jurisdiksies altyd op hoogte van enige ontwikkelinge bly en toets of finansiële stabiliteit binne 'n finansiële sektor gehandhaaf word.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ Carmichael, Fleming and Llewellyn *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs* 3.

⁵⁸⁰ Schmulow 2015 *JBFLP* 172. Sien ook Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 351.

⁵⁸¹ Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* 347.

HOOFSTUK 5 GEVOLGTREKING

5.1 Gevolgtrekking na aanleiding van die bogenoemde bespreking

Na aanleiding van die bogenoemde bespreking is dit duidelik dat die hervorming van die regulatoriese raamwerk vir die Suid-Afrikaanse finansiële sektor en die implementering van die *Twin Peaks*-model 'n geregverdigde besluit was. Die vraag is egter: Tot watter mate kan die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, moontlik bydra tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor?

Die finansiële krisis, wat in Hoofstuk 2 bespreek is,⁵⁸² was 'n illustrasie van die negatiewe impak wat gebreke in 'n regulatoriese raamwerk van 'n finansiële sektor vir 'n land en sy ekonomie kan inhou. Die krisis het die belangrikheid van finansiële stabiliteit en verbruikersbeskerming as oogmerke vir goeie finansiële regulering benadruk. Vir Suid-Afrika het hierdie krisis as 'n waarskuwing gedien. Hierdie waarskuwing, saam met die behoefte aan 'n sterk regulatoriese raamwerk, wat toekomstige risiko's kan voorkom of die gevolge daarvan kan beperk, en verskeie ander redes, wat onder paragraaf 2.3 bespreek is, was die rede vir die ontstaan van die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model.

Alhoewel die vorige funksionele en gedeeltelik geïntegreerde benadering van Suid-Afrika as effektief en doeltreffend beskou is, was daar steeds 'n behoefte aan beter toesighouding oor finansiële stabiliteit en markgedrag, asook beter samewerking tussen reguleerders. Die *Twin Peaks*-model is beter saamgestel om die regulering van 'n komplekse en interafhanklike finansiële sisteem te kan handhaaf.⁵⁸³

In Hoofstuk 3 is die samestelling en implementering van die *Twin Peaks*-model in diepte bespreek. Die bespreking het getoon dat die implementering van die *Twin Peaks*-model reeds in 'n gevorderde stadium is, met die inwerkingtreding van die *FSRA* en die *Versekeringswet* en ook die vestiging van die VO en die GOFs.⁵⁸⁴ Die bevordering en handhawing van finansiële stabiliteit is 'n gemeenskaplike doel wat deurentyd in hierdie

⁵⁸² Sien par 2.3 hierbo.

⁵⁸³ Sien par 3.3.2 hierbo.

⁵⁸⁴ Sien par 3.2 hierbo.

wetgewing en die oogmerke van onderskeie reguleerders en ander rolspelers voorkom.⁵⁸⁵ Die *FSRA* het ook meer duidelikheid voorsien deur 'n uiteensetting te gee van wat finansiële stabiliteit behels; sodoende kan die verantwoordelike partye, soos die SARB, die VO en die GOFs, beter aanspreeklik gehou word, juis omdat die doel aan 'n definisie meetbaar is.⁵⁸⁶

Een van die belangrikste rolspelers onder die *Twin Peaks*-model is die SARB, wat nou 'n duidelike statutêre stabiliteitsmandaat verkry. Hiervolgens ontvang die SARB genoegsame bevoegdhede om te verseker dat finansiële stabiliteit beskerm, bevorder, gehandhaaf of, in gevalle waar dit deur sistematiese gebeurtenisse of dreigende sistematiese gebeurtenisse beïnvloed is, herstel word. Die VO en die SARB is onderskeidelik vir mikro-voorsorgtoesighouding en makro-voorsorgtoesighouding verantwoordelik; dus word finansiële stabiliteit van die finansiële sektor in geheel nou gemonitor.⁵⁸⁷

Alhoewel die GOFs vir die regulering van verbruikersbeskerming verantwoordelik is, is die VO, in terme van die *Versekeringswet* verantwoordelik om toesig te hou oor versekeraars en die risiko's wat hulle neem om sodoende stabiliteit te handhaaf en verbruikers teen die ineenstorting van versekeringsmaatskappye te beskerm. Die *CoFI*-wetsontwerp, wat op die regulering van markgedrag fokus, moet noukeurig oorweeg word, want wetgewende instrumente soos die TCF-raamwerk en Polishouer Beskermingsreëls maak reeds vir markgedrag voorsiening; gevolglik kan die *CoFI*-wet die regulatoriese raamwerk onnodig kompliseer en hoë koste meebring.⁵⁸⁸

Soos bespreek onder paragraaf 3.6, is daar baie kritiek teen die *Twin Peaks*-model. Kritiek behels onder andere dat die *FSRA* te veel mag aan die reguleerders verleen en op beginsels soos die heerskappy van die reg of skeiding van magte inbreuk maak, welke kritiek ongegrond is.⁵⁸⁹ Alhoewel die implementering van die *Twin Peaks*-model hoë koste meebring, wat indirek deur verbruikers gedra sal word, sal die model oor die lang duur

⁵⁸⁵ Sien par 3.4 hierbo.

⁵⁸⁶ Sien par 3.3.1 hierbo.

⁵⁸⁷ Sien par 3.5.1 hierbo.

⁵⁸⁸ Sien par 3.5.2 hierbo.

⁵⁸⁹ Sien par 3.6.2 hierbo.

voordelig wees. Hierdie voordele, soos finansiële stabiliteit, sal dus die koste regverdig.⁵⁹⁰ Wat die onvolledige sosio-ekonomiese impakassessering in paragraaf 3.6.1 betref, word die mening gehuldig dat die Nasionale Tesourie ten minste spesifieke probleme in die finansiële sektor moet identifiseer en moet verduidelik hoe die *Twin Peaks*-model die spesifieke probleme gaan aanroer en sodoende sekerheid voorsien waarom die *Twin Peaks*-model die geskikste benadering vir die Suid-Afrikaanse finansiële sektor is.⁵⁹¹

Wat die vergelykende jurisdiksie betref, soos onderneem in Hoofstuk 4, is dit uit die verskille duidelik dat daar nie 'n eenvormige *Twin Peaks*-model bestaan wat oral van toepassing is nie. Die regulatoriese raamwerk van lande wat 'n *Twin Peaks*-benadering volg, moet in ooreenstemming met die land se omstandighede saamgestel word.⁵⁹² Paragraaf 4.2 gee 'n duidelike uiteensetting van die basiese samestelling van die *Twin Peaks*-model in Australië, Nederland en die Verenigde Koninkryk. Die algemene verskynsels in die jurisdiksies is dat die regulering van markgedrag en voorsorgtoesighouding, net soos in Suid-Afrika, geskei en deur aparte reguleerders onderneem word, en dat die sentrale bank in al hierdie jurisdiksies, saam met die reguleerder vir voorsorgtoesighouding, vir finansiële stabiliteit verantwoordelik is.⁵⁹³

Uit die onderskeie ervarings van die betrokke jurisdiksies is dit duidelik dat die implementering van die *Twin Peaks*-model verskeie uitdagings inhou, soos die posisionering van die reguleerder vir voorsorgtoesighouding in verhouding met die sentrale bank,⁵⁹⁴ die vasstelling van die doel en funksies van reguleerders,⁵⁹⁵ en gekoördineerde samewerking tussen reguleerders.⁵⁹⁶

Uit hierdie uitdagings is verskeie belangrike lesse geleer.⁵⁹⁷ Die meeste van hierdie lesse word reeds in die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model aangeroer. Eerstens is dit voordelig om die reguleerder vir voorsorgtoesighouding binne die sentrale bank te vestig, want die

⁵⁹⁰ Sien par 3.6.3 hierbo.

⁵⁹¹ Sien par 3.6.1 hierbo.

⁵⁹² Sien par 4.5.4 hierbo.

⁵⁹³ Sien par 4.3 hierbo.

⁵⁹⁴ Sien par 4.3 hierbo.

⁵⁹⁵ Sien par 4.4.1 hierbo.

⁵⁹⁶ Sien par 4.1.2 hierbo.

⁵⁹⁷ Sien par 4.5 hierbo.

hulpbronne waaroor die bank reeds beskik, sal gekoördineerde en doeltreffende regulering, asook samewerking en kommunikasie tussen die bank en die reguleerder vir voorsorgtoesighouding vergemaklik.⁵⁹⁸

Tweedens moet die doel en funksies van reguleerders duidelik in wetgewing uiteengesit word; daardeur word hulle jurisdiksiegebiede afgebaken en word duplisering van regulering tot 'n groot mate verhoed.⁵⁹⁹ Alhoewel die *FSRA* duidelike oogmerke en funksies vir die reguleerders uiteensit, kan die doel en funksies van die VO en GOFs ten opsigte van finansiële stabiliteit versterk word, sodat hulle vir finansiële stabiliteit aanspreeklik gehou kan word.⁶⁰⁰

Derdens is gekoördineerde samewerking tussen reguleerders noodsaaklik vir die suksesvolle toepassing van die *Twin Peaks*-model; daarom moet dit as 'n afdwingbare plig ingevolge wetgewing opgelê word, sodat reguleerders daarvoor aanspreeklik gehou kan word.⁶⁰¹ Die *FSRA* maak genoegsame voorsiening vir dié plig deur in verskeie artikels van reguleerders te vereis om hulle samewerking in die uitvoering van hulle pligte te verleen en verstandhoudingsmemorandums op te stel.⁶⁰² Verder behels die doel van die Komitee vir die Oorsig van Finansiële Stabiliteit ook om die samewerking tussen die SARB, VO en GOFs te fasiliteer.⁶⁰³

Laastens is daar geen regulatoriese raamwerk wat suksesvolle finansiële regulering kan waarborg nie; gevolglik moet die regulatoriese benadering gereeld geassesseer word, ten einde vas te stel of daar enige gebreke in die bestaande raamwerk is en deurlopend op hoogte met ontwikkelinge te bly.⁶⁰⁴

Dit blyk dat Suid-Afrika uit die bogenoemde lesse geleer het en voorsorg in die regulatoriese raamwerk getref het, ten einde soortgelyke uitdagings met die samestelling en implementering van die Suid-Afrikaanse *Twin Peaks*-model te oorkom en die

⁵⁹⁸ Sien par 4.5.1 hierbo.

⁵⁹⁹ Sien par 4.5.2 hierbo.

⁶⁰⁰ Sien parr 3.4 en 4.5.2 hierbo.

⁶⁰¹ Sien par 4.5.3 hierbo.

⁶⁰² Sien par 3.4 hierbo.

⁶⁰³ Sien par 3.5 hierbo.

⁶⁰⁴ Sien par 3.5.4 hierbo.

effektiwiteit van die model te verhoog. Indien die *Twin Peaks*-model suksesvol toegepas kan word, sal die implementering van die *Twin Peaks*-model, as regulatoriese raamwerk, waarskynlik tot 'n meer stabiele Suid-Afrikaanse finansiële sektor bydra. Die mate van die bydrae sal egter van die sukses van die *Twin Peaks*-model afhang, welke sukses eers oor die verloop van tyd en na behoorlike toetsing bepaal kan word.

BIBLIOGRAFIE

Literatuur

Allen en Wood 2006 *Journal of Financial Stability*

Allen WA en Wood G "Defining and Achieving Financial Stability" 2006 *Journal of Financial Stability* 152-172

Arieff, Weiss en Jones 2010 *Congressional Research Service*

Arieff A, Weiss MA en Jones VC "The Global Economic Crisis: Impact on Sub-Saharan Africa and Global Policy Responses" 2010 *Congressional Research Service* 1-30

Avgouleas *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics*

Avgouleas E *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics* (Cambridge University Press New York 2012)

Bell 2018 *Finweek*

Bell V "It's Not Only the Role of Regulators" 2018 *Finweek* 22-23

Botha en Makina 2011 *International Business & Economics Research Journal*

Botha E en Makina D "Financial Regulation and Supervision: Theory and Practice In South Africa" 2011 *International Business & Economics Research Journal* 27-36

Carmichael, Fleming and Llewellyn *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs*

Carmichael J, Fleming A and Llewellyn DT *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs* (The World Bank Washington 2004)

Davies en Green *Global Financial Regulation: The Essential Guide*

Davies H en Green D *Global Financial Regulation: The Essential Guide* (Polity Press 2008 Cambridge)

De Jager 2006 *SA Merc LJ*

De Jager J "The South African Reserve Bank: an Evaluation of the Origin, Evolution and Status of a Central Bank (part 1)" 2006 *SA Merc LJ* 150-174

De Jager 2013 *SA Merc LJ*

De Jager J "The South African Reserve Bank: Blowing Winds of Change" 2013 *SA Merc LJ* 492-512

De Vos ea *South African Constitutional Law in Context*

De Vos P ea *South African Constitutional Law in Context* (Oxford University Press 2014 Kaapstad)

Di Noia en Di Giorgio 1999 *International Finance*

Di Noia C en Di Giorgio G "Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?" 1999 *International Finance* 361-378

Eksteen en Kritzinger *Beknopte Verklarende Woordeboek*

Eksteen LC en Kritzinger MSB *Beknopte Verklarende Woordeboek* 8e uitg (Pharos Kaapstad 2000)

Erasmus *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective*

Erasmus A *The Proposed Twin-Peaks System for Regulating the Financial Sector of South Africa in Comparative Perspective* (MCOM-verhandeling Universiteit van Johannesburg 2012)

Fourie en Burger *How to Think and Reason in Macroeconomics*

Fourie F en Burger P *How to Think and Reason in Macroeconomics* 3e uitg (JUTA Kaapstad 2011)

Friedman *A Program for Monetary Stability*

Friedman M *A Program for Monetary Stability* (Fordham University Press New York 1992)

Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review*

Godwin A "Australia's Trek Towards Twin Peaks – Comparisons with South Africa"
2017 *Law and Financial Markets Review* 183-193

Godwin 2017 *Law and Financial Markets Review*

Godwin A "Introduction to Special Issue – the Twin Peaks Model of Financial
Regulation and Reform in South Africa" 2017 *Law and Financial Markets Review*
151-153

Godwin en Schmulow 2015 *SALJ*

Godwin A en Schmulow AD "The Financial Sector Regulation Bill in South Africa
Second Draft: Lessons from Australia" 2015 *SALJ* 756-768

Godwin, Howse en Ramsay 2017 *Journal of Banking Regulation*

Godwin A, Howse T en Ramsay I "A Jurisdictional Comparison of the Twin Peaks
Model of Financial Regulation " 2017 *Journal of Banking Regulation* 103-131

Godwin, Howse and Ramsay 2017 *SALJ*

Godwin A, Howse T and Ramsay I "Twin Peaks: South Africa's Financial Sector
Regulatory Framework" 2017 *SALJ* 665-702

Godwin, Kourabas en Ramsay 2016 *The International Lawyer*

Godwin A, Kourabas S en Ramsay I "Twin Peaks and Financial Regulation: The
Challenges of Increasing Regulatory Overlap and Expanding Responsibilities" 2016
The International Lawyer 273-297

Heikensten "The Riksbank and Risks in the Financial System"

Heikensten L "The Riksbank and Risks in the Financial System" Ongepubliseerde
bydrae gelewer by die *Risk Management Conference* (16 November 2004
Stockholm)

Heydenrych en Luiz 2018 *SAJBM*

Heydenrych C en Luiz JM "Regulatory Interaction with the Long-term Insurance
Industry in Pursuit of Market Stability and Financial Inclusion" 2018 *SAJBM* 1-12

Heymans 2009 *Woord en Daad*

Heymans A "Die Werklike Oorsaak van die Ekonomiese Krisis" 2009 *Woord en Daad* 22-25

HM Treasury *Bank of England Bill: Technical Consultation*

HM Treasury *Bank of England Bill: Technical Consultation* (Crown Londen 2015)

Humby T ea *Inleiding tot die Reg en Regsvaardighede in Suid-Afrika*

Humby T ea *Inleiding tot die Reg en Regsvaardighede in Suid-Afrika* (Oxford University Press 2013 Kaapstad)

Kellermann, De Haan en De Vries *Financial Supervision in the 21st Century*

Kellermann A, De Haan J en De Vries F *Financial Supervision in the 21st Century* (Springer Berlin 2013)

Kershoff "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?"

Kershoff G "What Do the Surveys Reveal About the Impact of the Global Crisis on the South African Economy?" Ongepubliseerde bydrae gelewer by *EC-OECD Workshop on Business and Consumer Opinion Surveys* (12-13 Oktober 2009 Brussels)

Klein 1995 *The Journal of Risk and Insurance*

Klein RW "Insurance Regulation in Transition" 1995 *The Journal of Risk and Insurance* 363-404

Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues"

Llewellyn "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision: The Basic Issues" Ongepubliseerde bydrae gelewer by die *World Bank seminar Aligning Supervisory Structures with Country Needs* (6-7 Junie 2006 Washington)

Lui *Regulation and Corporate Governance: A Case Study of the UK Banking Industry*

Lui ATS *Regulation and Corporate Governance: A Case Study of the UK Banking Industry* (DPhil-verhandeling Universiteit van Liverpool 2014)

- Madubeko *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy*
 Madubeko V *The Global Financial Crisis and its Impact on the South African Economy* (MCom-verhandeling Universiteit van Fort Hare 2010)
- Mbatha 2017 *MoneyMarketing*
 Mbatha S "Financial Sector Transformation under the Spotlight" 2017
MoneyMarketing 1-1
- Millard 2018 *THRHR*
 Millard "CoFI and T(CF): Further Along the Road to Twin Peaks and A Fair Insurance Industry" 2018 *THRHR* 374-392
- Millard 2016 *PER*
 Millard D "The Impact of the Twin Peaks Model on the Insurance Industry" 2016
PER 1-37
- Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy"
 Mohamed S "The Impact of the Global Economic Crisis on the South African Economy" Ongepubliseerde bydrae gelewer by *UNRISD Conference for Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries* (12-13 November 2009 Geneva)
- Mokoatsi 2012 *AfricaGrowth Agenda*
 Mokoatsi S "The Whirls of the Global Financial Crisis on A Small Dependent Economy in the Shadow of South Africa " 2012 *AfricaGrowth Agenda* 6-9
- Nasionale Tesourie *A Known and Trusted Ombud System for All*
 Nasionale Tesourie *A Known and Trusted Ombud System for All* (Staatsdrukkers Pretoria 2013)
- Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better*
 Nasionale Tesourie *A Safer Financial Sector to Serve South Africa Better* (Staatsdrukkers Pretoria 2011)

Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa*

Nasionale Tesourie *Implementing A Twin Peaks Model of Financial Regulation in South Africa* (Staatsdrukkers Pretoria 2013)

Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review*

Nasionale Tesourie *The 2018 Financial Markets Review* (Staatsdrukkers Pretoria 2018)

Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document*

Nasionale Tesourie *Twin Peaks in South Africa: A Response and Explanatory Document* (Staatsdrukkers Pretoria 2014)

Obayelu 2010 *SBP Research Bulletin*

Obayelu AE "The Impacts of Global Financial and Economic Crisis on African Economies: A Review" 2010 *SBP Research Bulletin* 15-42

Pazarbasioglu *Good Practices for Financial Consumer Protection 2017 Edition*

Pazarbasioglu C *Good Practices for Financial Consumer Protection 2017 Edition 2e* uitg (World Bank Group Washington DC 2017)

Pearson 2017 *Law and Financial Markets Review*

Pearson G "A Credit Lens: Implementing Twin Peaks" 2017 *Law and Financial Markets Review* 174-182

Ramracheya 2018 *Without Prejudice*

Ramracheya U "The Twin Peaks Model-A New Approach" 2018 *Without Prejudice* 18-19

Rattue 2015 *MoneyMarketing*

Rattue R "Twin Peak: Practice Matters- Compliance Corner" 2015 *MoneyMarketing* 10-10

Rena en Msoni 2014 *Journal of Economics*

Rena R en Msoni M "Global Financial Crises and its Impact on the South African Economy: A Further Update" 2014 *Journal of Economics* 17-25

Schmulow 2017 *Law and Financial Markets Review*

Schmulow AD "Retail Market Conduct Reforms in South Africa under Twin Peaks" 2017 *Law and Financial Markets Review* 163-173

Schmulow 2015 *JBFLP*

Schmulow AD "The Four Methods of Financial System Regulation: An International Comparative Survey" 2015 *JBFLP* 151-172

Skipper en Klein 2000 *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice*

Skipper HD en Klein RW "Insurance Regulation in the Public Interest: The Path Towards Solvent, Competitive Markets" 2000 *The Geneva Papers on Risk and Insurance. Issues and Practice* 482-504

Taylor 2009 *Connecticut Insurance Law Journal*

Taylor MW "The Road from Twin Peaks-and the Way Back" 2009 *Connecticut Insurance Law Journal* 61-96

Van Niekerk en Van Heerden 2017 *THRHR*

Van Niekerk G en Van Heerden C "Twin Peaks: The Role of the South African Central Bank in Promoting and Maintaining Financial Stability" 2017 *THRHR* 636-656

Van Niekerk *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability*

Van Niekerk MG *The role of the Central Bank in the Promotion and Maintenance of Financial Stability* (LLD-verhandeling Universiteit van Pretoria 2018)

Van Vuuren *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets*

Van Vuuren J *A Historical Analysis of the Origins, Development and Nature of Market Conduct Regulation: A Study of Four Insurance Markets* (MCOM-verhandeling Universiteit van die Witwatersrand Johannesburg 2017)

Van Wyk 2019 *THRHR*

Van Wyk JS "A Comparative Analysis of the Regulatory Independence of the Financial Sector Conduct Authority and the National Credit Register" 2019 *THRHR* 392-415

Verick 2012 *Journal of African Economies*

Verick S " Giving Up Job Search During a Recession: The Impact of the Global Financial Crisis on the South African Labour Market" 2012 *Journal of African Economies* 373-408

Von Nessen 2006 *TSAR*

Von Nessen P "Financial Services Reform: What Can Be Learned from the Australian Experience?" 2006 *TSAR* 64-82

Zeederberg *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model*

Zeederberg D *The Role of the South African Reserve Bank as Central Bank in the South African Twin Peaks Model* (LLM-verhandeling Universiteit van Pretoria 2018)

Zorgani *A Critical Examination of the Regulation of the Financial Services Sector in South Africa*

Zorgani FE *A Critical Examination of the Regulation of the Financial Services Sector in South Africa* (LLM-verhandeling Universiteit van KwaZulu-Natal 2014)

Regspraak

Masetlha v President of the Republic of South Africa 2008 1 SA 566 (KH)

Wetgewing

Suid-Afrikaanse reg

Financial Sector Regulation Act 9 van 2017

Conduct of Financial Institutions Bill 2018

Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996

Versekeringswet 18 van 2017

Promotion of Administrative Justice Act 3 van 2000

Wet op die Suid-Afrikaanse Reserwebank 90 van 1989

Wet op Finansiële Advies- en Tussengangerdienste 37 van 2002

Australiese reg

Australian Prudential Regulatory Authority Act 50 van 1998

Australian Securities and Investment Commission Act 51 van 2001

Engelse reg

Financial Services Act 21 van 2012

Nederlandse reg

Wet op het financieel toezicht 2006

Suid-Afrikaanse staatspublikasies

AK 997 in SK 41928 van 28 September 2018

AK 1433 in SK 41329 van 15 Desember 2017

GK R988 in SK 37140 van 11 Desember 2013

Internetbronne

AFM 2019 <https://www.afm.nl/en/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen>

AFM 2019 *Strategic Objectives* [https://www.afm.nl/en/over-](https://www.afm.nl/en/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen)

[afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen](https://www.afm.nl/en/over-afm/werkzaamheden/strategische-doelstellingen) besoek 22 November 2019

AFM en DNB 2010 <https://www.toezicht.dnb.nl/en/binaries/51-213295.pdf>

AFM en DNB 2010 *Covenant Between Stichting Autoriteit Financiële Markten and De Nederlandsche Bank N.V.* <https://www.toezicht.dnb.nl/en/binaries/51-213295.pdf> besoek 23 November 2019

Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679>

Amadeo K 2019 *2008 Financial Crisis the Causes and Costs of the Worst Crisis Since the Great Depression* <https://www.thebalance.com/2008-financial-crisis-3305679> besoek 16 Julie 2019

Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/what-is-fiscal-policy-types-objectives-and-tools-3305844>

Amadeo K 2019 *Fiscal Policy Types, Objectives and Tool; How Congress Manipulates the Economy* <https://www.thebalance.com/what-is-fiscal-policy-types-objectives-and-tools-3305844> besoek 19 Augustus 2019

Amadeo 2019 <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947>

Amadeo K 2019 *Mortgage-Backed Securities, Their Types, and How They Work* <https://www.thebalance.com/mortgage-backed-securities-types-how-they-work-3305947> besoek 12 Julie 2019

Anon 2016 <http://www.enca.com/money/da-and-eff-oppose-financial-sector-regulation-bill>

Anon 2016 *DA and EFF Oppose Financial Sector Regulation Bill* <http://www.enca.com/money/da-and-eff-oppose-financial-sector-regulation-bill> besoek 2 Julie 2018

Anon 2018 <https://forex4live.com/the-role-of-mortgage-backed-securities-in-the-financial-crisis/>

Anon 2018 *The Role of Mortgage Backed Securities in the Financial Crisis* <https://forex4live.com/the-role-of-mortgage-backed-securities-in-the-financial-crisis/> besoek 19 Augustus 2019

Anon 2017 <http://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%E2%80%93-a-sad-day-for-sa%E2%80%99s-financial-services-consumers>

Anon 2017 *Media Release: Twin Peaks Now Law – A Sad Day for SA's Financial Services Consumers* <http://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%E2%80%93-a-sad-day-for-sa%E2%80%99s-financial-services-consumers> besoek 18 Maart 2018

Anon 2015 <https://www.pressreader.com/south-africa/beeld/20150706/281646778803667>

Anon 2015 *Gebrek aan Koördinerings Kenmerk Ondersoek* <https://www.pressreader.com/south-africa/beeld/20150706/281646778803667> besoek 18 Maart 2018

APRA datum onbekend <https://www.apra.gov.au/memoranda-of-understanding-and-letters-of-arrangement>

APRA datum onbekend *Memoranda of Understanding and Letters of Arrangement* <https://www.apra.gov.au/memoranda-of-understanding-and-letters-of-arrangement> besoek 23 November 2019

Basel Committee on Banking Supervision 2017 https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf

Basel Committee on Banking Supervision 2017 *Finalising Basel III in brief* https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_inbrief.pdf besoek 18 Oktober 2019

Bird 2013 <http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far>

Bird G 2013 *South Africa: Twin Peaks: Regulation – Has It Gone Too Far?* <http://www.mondaq.com/southafrica/x/268104/Financial+Services/Twin+Peaks+Regulation+Has+It+Gone+Too+Far> besoek 7 Oktober 2019

Chen 2019 <https://www.investopedia.com/terms/c/commodity-market.asp>

- Chen J 2019 *Commodity Market*
<https://www.investopedia.com/terms/c/commodity-market.asp> besoek 16 Julie 2019
- Chen 2019 <https://www.investopedia.com/terms/i/interbankmarket.asp>
 Chen J 2019 *Interbank Market*
<https://www.investopedia.com/terms/i/interbankmarket.asp> besoek 16 Julie 2019
- Coene 2011
https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2011/en/t2/report2011_t2.pdf
 f
 Coene L 2011 *Report 2011 Corporate Report*
https://www.nbb.be/doc/ts/publications/nbbreport/2011/en/t2/report2011_t2.pdf
 f besoek 18 November 2019
- Cohen en Smith 2019 <https://www.fin24.com/Economy/sa-determined-to-nationalise-reserve-bank-says-ramaphosa-20190307>
 Cohen M en Smith C 2019 *Ramaphosa on SARB Nationalisation: There Is No "Manga-Manga" Business* <https://www.fin24.com/Economy/sa-determined-to-nationalise-reserve-bank-says-ramaphosa-20190307> besoek 13 November 2019
- Deloitte 2018 <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-ecrs-understanding-culture-in-financial-services-updated.pdf>
 Deloitte 2018 *Culture in Financial Services Scrutiny by the Regulator, in Principle and in Practice*
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/uk/Documents/financial-services/deloitte-uk-ecrs-understanding-culture-in-financial-services-updated.pdf>
 besoek 26 November 2019
- Donnelley en Zvomuya 2008 <https://mg.co.za/article/2008-11-20-mining-is-in-the-trenches>
 Donnelley L en Zvomuya P 2008 *Mining Is In the Trenches*
<https://mg.co.za/article/2008-11-20-mining-is-in-the-trenches> besoek 19 Augustus 2019

- Edey 2013 <https://www.rba.gov.au/speeches/2013/sp-ag-010513.html>
 Edey M 2013 *The Financial Stability Role of Central Banks*
<https://www.rba.gov.au/speeches/2013/sp-ag-010513.html> besoek 17 November 2019
- Ensor 2015 <https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/>
 Ensor L 2015 *Banks Oppose Regulation Plans*
<https://www.businesslive.co.za/archive/2015-11-25-banks-oppose-regulation-plans/> besoek 18 Maart 2018
- European Central Bank 2010
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structures2010en.pdf?2383294f22cbf963c0b3b98156f8860a
 European Central Bank 2010 *Recent Developments in Supervisory Structures in the EU Member States (2007–2010)*
https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/report_on_supervisory_structures2010en.pdf?2383294f22cbf963c0b3b98156f8860a besoek 14 November 2019
- FMF 2018 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-\(fais\)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-(fais)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing)
 FMF 2018 *Media Release: Far from Protecting Consumers, the Financial Advisory and Intermediary Services (FAIS) Act and Twin Peaks Cost Billions and Add Nothing* [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-\(fais\)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/media-release-far-from-protecting-consumers-the-financial-advisory-and-intermediary-services-(fais)-act-and-twin-peaks-cost-billions-and-add-nothing) besoek 22 Oktober 2019
- FMF 2016 [https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia))
 FMF 2016 *Precis of 'Twin Peaks' Socio-Economic Impact Assessment (SEIA)*
[https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-\(seia\)](https://www.freemarketfoundation.com/Article-View/precis-of-%E2%80%98twin-peaks%E2%80%99-socio-economic-impact-assessment-(seia)) besoek 22 Oktober 2019

FMF 2017 <https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers>

FMF 2017 *Media Release: Twin Peaks Now Law– A Sad Day for SA’s Financial Services Consumers* <https://www.freemarketfoundation.com/article-view/media-release-twin-peaks-now-law-%e2%80%93-a-sad-day-for-sa%e2%80%99s-financial-services-consumers> besoek 22 Oktober 2019

FSCA datum onbekend

<https://www.fscsa.co.za/Regulatory%20Frameworks/Pages/default.aspx>

FSCA datum onbekend *Regulatory Frameworks*

<https://www.fscsa.co.za/Regulatory%20Frameworks/Pages/default.aspx> besoek 24 Oktober 2019

FSCA 2019 <https://www.fscsa.co.za/Regulatory%20Liaison/Forms/AllItems.aspx>

FSCA 2019 *Regulatory Liaison*

<https://www.fscsa.co.za/Regulatory%20Liaison/Forms/AllItems.aspx> besoek 12 November 2019

Godwin, Guo en Ramsay 2016

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300

Godwin A, Guo L en Ramsay I 2016 *Is Australia's 'Twin Peaks' System of Financial Regulation A Model for China?*

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2763300 besoek 14 November 2019

Goodspeed 2017 <http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/>

Goodspeed I 2017 *Twin Peaks*

<http://financialregulationjournal.co.za/2017/09/19/twin-peaks/> besoek 2 Oktober 2019

Hesse 2017 <https://www.iol.co.za/personal-finance/twin-peaks-act-will-give-you-more-protection-10300428>

- Hesse M 2017 *'Twin peaks' Act Will Give You More Protection*
<https://www.iol.co.za/personal-finance/twin-peaks-act-will-give-you-more-protection-10300428> besoek 17 Oktober 2019
- HM Treasury 2015 <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-financial-conduct-authority-and-the-bank-of-england-including-the-prudential-regulation-authority>
HM Treasury 2015 *Memorandum of Understanding: Between the FCA and the Bank of England, Including the PRA: March 2015*
<https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-between-the-financial-conduct-authority-and-the-bank-of-england-including-the-prudential-regulation-authority> besoek 23 November 2019
- Holton 2016 <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/>
Holton A 2016 *Is Criticism of FSR Bill Justified?* <https://www.moonstone.co.za/is-criticism-of-fsr-bill-justified-by-alan-holton/> besoek 24 Oktober 2019
- Hope 2016 <https://www.tralac.org/discussions/article/10339-reinventing-financial-sector-regulation-in-south-africa.html>
Hope A 2016 *Reinventing Financial Sector Regulation in South Africa*
<https://www.tralac.org/discussions/article/10339-reinventing-financial-sector-regulation-in-south-africa.html> besoek 13 November 2019
- IMF 2008 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf>
IMF 2008 *South Africa: Financial System Stability Assessment*
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08349.pdf> besoek 3 Oktober 2019
- IMF 2011 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11232.pdf>
IMF 2011 *United Kingdom: IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation: Detailed Assessment of Implementation*
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11232.pdf> besoek 22 November 2019

IMF 2019 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Financial-System-Soundness>
IMF 2019 *Financial System Soundness*
<https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Financial-System-Soundness> besoek
19 September 2019

IMF 2009 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/afrglobfin/ssaglobalfin.pdf>
IMF 2009 *Impact of the Global Financial Crisis on Sub-Saharan Africa*
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/books/2009/afrglobfin/ssaglobalfin.pdf>
besoek 10 Julie 2019

IMF 2014
<http://www.treasury.gov.za/public%20comments/FSR2014/Financial%20System%20Stability%20Assessment%20for%20South%20Africa.pdf>
IMF 2014 *South Africa: Financial System Stability Assessment*
<http://www.treasury.gov.za/public%20comments/FSR2014/Financial%20System%20Stability%20Assessment%20for%20South%20Africa.pdf> besoek 3 Oktober
2019

Kagan 2019 <https://www.investopedia.com/terms/m/mbs.asp>
Kagan J 2019 *Mortgage-Backed Security (MBS)*
<https://www.investopedia.com/terms/m/mbs.asp> besoek 19 Augustus 2019

Kenton 2019 https://www.investopedia.com/terms/f/financial_sector.asp
Kenton W 2019 *Financial Sector*
https://www.investopedia.com/terms/f/financial_sector.asp besoek 13 November
2019

Kremers en Schoenmaker 2010
<http://www.lse.ac.uk/fmg/assets/documents/papers/special-papers/SP196.pdf>
Kremers J en Schoenmaker D 2010 *Twin Peaks: Experiences in the Netherlands*
<http://www.lse.ac.uk/fmg/assets/documents/papers/special-papers/SP196.pdf>
besoek 17 November 2019

Kumar 2016 <https://web.northeastern.edu/econsociety/what-caused-the-financial-crisis/>

- Kumar D 2016 *What Caused the Financial Crisis?*
<https://web.northeastern.edu/econsociety/what-caused-the-financial-crisis/>
 besoek 19 Augustus 2019
- Lamprecht 2015 <https://www.moneyweb.co.za/news/markets/shadow-banking-spotlight/>
 Lamprecht I 2015 *Shadow Banking in the Spotlight 'Regulation Not the Silver Bullet'* <https://www.moneyweb.co.za/news/markets/shadow-banking-spotlight/>
 besoek 29 Oktober 2019
- Laubscher 2016 <https://www.van.com/mediacentre/media-category/ekonomiese-kommentaar/Makro-voorsorgtoesighouding%20in%20Suid-Afrika>
 Laubscher J 2016 *Makro-voorsorgtoesighouding in Suid-Afrika*
<https://www.sanlam.com/mediacentre/mediacategory/ekonomiesekommentaar/Makro-voorsorgtoesighouding%20in%20Suid-Afrika> besoek 11 Oktober 2019
- Lowman 2016 <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity>
 Lowman S 2016 *Twin-Peaks: Another Government-Induced Calamity. Why Fix What Isn't Broke? -Analyst* <https://www.biznews.com/thought-leaders/2016/12/09/twin-peaks-govt-induced-calamity> besoek 29 Oktober 2019
- Marrs 2014 <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications>
 Marrs D 2014 *The Global Financial Crisis and Emerging Economies: Role Model South Africa - Publications* <https://za.boell.org/2014/02/03/global-financial-crisis-and-emerging-economies-role-model-south-africa-publications> besoek 15 Augustus 2019
- Mhango 2014 <https://www.fin24.com/Companies/Financial-Services/Twin-Peaks-is-not-for-SA-20140205>
 Mhango M 2014 *Twin Peaks Is Not For SA*
<https://www.fin24.com/Companies/Financial-Services/Twin-Peaks-is-not-for-SA-20140205> besoek 27 Oktober 2019

- Moffatt 2019 <https://www.thoughtco.com/commodity-economics-definition-1146936>
Moffatt M 2019 *What Is a Commodity in Economics?*
<https://www.thoughtco.com/commodity-economics-definition-1146936> besoek 30
September 2019
- MoneyMarketing 2019 <https://www.moneymarketing.co.za/now-is-not-the-time-to-fight-about-the-sarbs-mandate/>
MoneyMarketing 2019 *Now Is Not The Time To Fight About The SARB's Mandate*
<https://www.moneymarketing.co.za/now-is-not-the-time-to-fight-about-the-sarbs-mandate/> besoek 13 November 2019
- MoneyMarketing 2017 <https://www.moneymarketing.co.za/twin-peaks-now-law-a-sad-day-for-consumers/>
MoneyMarketing 2017 *Twin Peaks Now Law—A Sad Day for Consumers?*
<https://www.moneymarketing.co.za/twin-peaks-now-law-a-sad-day-for-consumers/> besoek 17 Oktober 2019
- Mustafa 2017 <https://www.telegraph.co.uk/business/0/what-is-the-g20-and-how-does-it-work/>
Mustafa J 2017 *What Is the G20 And How Does It Work?*
<https://www.telegraph.co.uk/business/0/what-is-the-g20-and-how-does-it-work/>
besoek 19 September 2019
- Nasionale Tesourie datum onbekend <http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/>
Nasionale Tesourie datum onbekend *Twin Peaks*
<http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/> besoek 3 Oktober 2019
- Nasionale Tesourie 2019
http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/2019022601%20COFI%20Bill%20media%20workshop%20advisory.pdf
Nasionale Tesourie 2019 *Draft Conduct of Financial Institutions Bill*
http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2019/2019022601%20COFI%20Bill%20media%20workshop%20advisory.pdf besoek 27 Mei 2019

Nasionale Tesourie 2015

http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2015/2015102701%20%20Twin%20Peaks%20Reform.pdf

Nasionale Tesourie 2015 *Media statement: Tabling of Financial Sector Regulation Bill to Give Effect to Twin Peaks Reform*

http://www.treasury.gov.za/comm_media/press/2015/2015102701%20%20Twin%20Peaks%20Reform.pdf besoek 18 Maart 2018

Nasionale Tesourie 2016

<http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Impact%20Study%20on%20Twin%20Peaks%20Reforms.pdf>

Nasionale Tesourie 2016 *Impact Study of the Twin Peaks Reforms*

<http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Impact%20Study%20on%20Twin%20Peaks%20Reforms.pdf> besoek 29 Oktober 2019

Nasionale Tesourie 2018

http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Press%20release%20Twin%20Peaks%20implementation%20March2018_FINAL.pdf

Nasionale Tesourie 2018 *Press Statement: New Twin Peaks Regulators Established*

http://www.treasury.gov.za/twinpeaks/Press%20release%20Twin%20Peaks%20implementation%20March2018_FINAL.pdf besoek 15 Mei 2019

Padayachee datum onbekend

<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/20thAnniversaryConference/ImpactoftheGlobalFC.pdf>

Padayachee V datum onbekend *Global Economic Recession: Effects and Implications for South Africa at a Time of Political Challenges*

<http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/20thAnniversaryConference/ImpactoftheGlobalFC.pdf> besoek op 20 Augustus 2019

PWC 2013 <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>

PWC 2013 *Regulatory intelligence Updating You on Current Insurance Regulatory Developments* <https://www.pwc.co.za/en/assets/pdf/regulatory-newsletter-march-2013.pdf>

besoek 3 Oktober 2019

Rajendaran 2012 <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/>

Rajendaran D 2012 *Approaches to Financial Regulation and the Case of South Africa* <https://www.dvara.com/blog/2012/03/06/approaches-to-financial-regulation-and-the-case-of-south-africa/> besoek 7 Oktober 2019

Roodt D 2012 <http://praag.co.za/?p=13865>

Roodt D 2012 *Onderweg na Globale Finansiële Ineenstorting* <http://praag.co.za/?p=13865> besoek 11 April 2018

Sandrock 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/09/12/twin-peaks-killing-radical-transformation>

Sandrock G 2017 *Twin Peaks to Entrench Insurance Oligopoly, Killing 'Radical Transformation'—Expert* <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/09/12/twin-peaks-killing-radical-transformation> besoek 20 Oktober 2019

SARB 2018 <https://www.resbank.co.za/Financial%20Stability/Pages/FinancialStability-Home.aspx>

SARB 2018 *Financial Stability* <https://www.resbank.co.za/Financial%20Stability/Pages/FinancialStability-Home.aspx> besoek 18 Oktober 2019

Schmulow 2015

https://www.researchgate.net/publication/315366898_Twin_Peaks_A_Theoretical_Analysis

Schmulow A 2015 *Twin Peaks: A Theoretical Analysis* https://www.researchgate.net/publication/315366898_Twin_Peaks_A_Theoretical_Analysis besoek 7 Oktober 2019

Schwarcz 2014 <https://corpgov.law.harvard.edu/2014/06/16/the-functional-regulation-of-finance/>

Schwarcz SL 2014 *The Functional Regulation of Finance* <https://corpgov.law.harvard.edu/2014/06/16/the-functional-regulation-of-finance/> besoek 7 Oktober 2019

- South African Insurance Association 2019 <https://saia.co.za/annual-reviews/>
 South African Insurance Association 2019 *Annual Reviews*
<https://saia.co.za/annual-reviews/> besoek 13 November 2019
- The Office of the Ombud for Financial Service Providers 2012-2019
<https://faisombud.co.za/determinations/4/>
 The Office of the Ombud for Financial Service Providers 2012-2019 *Overview of Determinations* <https://faisombud.co.za/determinations/4/> besoek 30 Oktober 2019
- Trading Economics 2019 <https://tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth>
 Trading Economics 2019 *South Africa GDP Growth Rate*
<https://tradingeconomics.com/south-africa/gdp-growth> besoek 13 November 2019
- Van der Merwe 2018 https://www.yourfund.co.za/media24/useruploads/files/NestEgg-AFR-Jan2018-FINALISING-V4_B-.PDF
 Van der Merwe L 2018 *Bedryfsnuus*
https://www.yourfund.co.za/media24/useruploads/files/NestEgg-AFR-Jan2018-FINALISING-V4_B-.PDF besoek 2 Oktober 2019
- Van Zyl G 2017 <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/>
 Van Zyl G 2017 *Twin Peaks Now Law- 'Sad Day' for SA Financial Services Consumers- FMF* <https://www.biznews.com/sa-investing/2017/08/23/twin-peaks-now-law-sa-financial-services-consumers-fmf/> besoek 18 Maart 2018