

**Efnahags- og
viðskiptaráðuneyti**

Minnisblað

Viðtakandi: **Viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi: **Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **03.02.2011**
Málsnúmer: **EVR10090107**
Bréfalykill: **3.1**

Efni: **Nokkur álitæfni í tengslum við frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta**

Þetta minnisblað er tekið saman fyrir viðskiptanefnd í framhaldi af fundi mánudaginn 13. desember s.l. Ráðuneytið hefur átt samráð við fulltrúa SFF og viðskiptabankanna, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins um gerð minnisblaðsins og afstöðu til breytingatillagna við frumvarpið. Þá var tekin til skoðunar fyrirspurn frá viðskiptanefnd um hvort rétt væri að halda A og B deildum sjóðsins aðskildum og hvort ráðlegt væri að hluti iðgjalds rynni til uppgjors skuldbindinga vegna ábyrgðar ríkissjóðs á innstæðum vegna Icesave. Ráðuneytið hefur þegar sent viðskiptanefnd minnisblað um þau atriði.

Hlutverk tryggingakerfis vegna innstæðna

Hlutverk innstæðutryggingarkerfa er að tryggja innstæður almennra innstæðueigenda fyrir skakkaföllum af völdum greiðsluþrots innlánsstofnana. Innstæðurnar eru þeir fjármunir sem einstakir viðskiptavinir hafa yfir að ráða til að mæta skammtímaskuldbindingum sínum. Án aðgangs að þeim fjármunum gæti myndast öngþveiti í efnahagslífinu þar sem heimili og fyrirtæki gætu ekki staðið skil á reglubundnum greiðslum. Aðgangur að þessum innstæðum er í raun grundvöllur þess að greiðslumiðlunarkerfið í landinu virki og ekki myndist lausafjárkreppa með tilheyrandi vanskilum. Tilgangur innstæðutryggingakerfa er því ekki sá að vernda innstæður stærri fjárfesta, fagfjárfesta, stofnana á fjármálamarkaði eða opinberra aðila sem geta byggt á eigin fjárhagslega styrk.

Þessi sjónarmið hafa skýrst í þeirri fjármálakreppu sem riðið hefur yfir undanfarin ár þegar reynt hefur á innstæðutryggingar í nokkrum löndum þar á meðal hér á landi. Sums staðar hefur skapast hættuástand sem gert hefur stjórnvöldum ljósara mikilvægi innstæðutrygginga. Þannig hafa sjónarmið varðandi undanþágur frá innstæðutryggingum skýrst, reynt hefur á háþörf trygginga og þau almennt hækkað auk þess sem þörf fyrir traustari fjárhagslegan grundvöll tryggingarkerfanna hefur orðið ljósari.

Frumvarpið tekur meðal annars mið af nýrri tilskipun frá Evrópusambandinu (ESB) um innstæðutryggingar sem samþykkt var árið 2009 og er breyting á eldri tilskipun frá árinu 1994 sem var grundvöllur núgildandi laga. Meginbreytingarnar með tilskipuninni frá árinu 2009 voru að lágmark tryggðra innstæðna var hækkað í 100.000 evrur og tímafrestur sem innstæðutryggingakerfi hafa til útborgunar við greiðsluþrot innlánsstofnunar var stytur úr 5-8 mánuðum í 20 daga. Frekari breytingar eru fyrirhugaðar á innstæðutryggingum innan ESB. Fyrir liggur tillaga frá Framkvæmdastjórn ESB til Evrópuþingsins um nýja heildartilskipun um innstæðutryggingar. Í þeirri tillögu eru ekki gerðar breytingar á fjárhæð tryggðra

innstæðna. Meðal nýmæla í tilskipunardrögum eru ákvæði um lágmarksstærð sjóðsins (e. target level) miðað við 1,5% af innlánnum sem njóta tryggingarverndar, rétt sjóðsins til álagningar viðbótariðgjalds á fyrirtæki sem greiða iðgjald til sjóðsins sem hæst má nema 0,5% af innlánnum sem njóta tryggingarverndar og heimild sjóðsins til lántöku hjá öðrum innstæðutryggingasjóðum í ESB ef eignir hrökkva ekki til vegna ábyrgðar sjóðsins. Slík lántaka má hæst nema 0,5% af innlánnum eins og þau eru skilgreind að frádregnum þeim sem ekki njóta tryggingarverndar hjá viðkomandi tryggingarsjóði (lántakanda). Í tillögum framkvæmdastjórnarinnar er ennfremur kveðið á um að tryggingarsjóðir skuli hafa náð lágmarksstærð fyrir árið 2020. Þá er lagt til að iðgjaldið skuli samansett af grunniðgjaldi og iðgjaldi sem endurspeglar áhættu í rekstri viðkomandi innlánsstofnunar (áhættuálag). Aðildarríkjunum er gefinn möguleiki á sveigjanleika varðandi álagningu iðgjalda, þó þannig að heildariðgjald (þ.e. grunniðgjald og áhættutengt) innlánsstofnunar má ekki vera lægra en þrjú fjórðu af iðgjaldi innlánsstofnunar sem gefinn hefur verið meðaláhættustuðull (e. bank with an average risk) og ekki herra en tvöfalt iðgjaldið slíkrar innlánsstofnunar.

Markmið með uppbyggingu innstæðutryggingarsjóðs

Að mati ráðuneytisins er óraunhæft að stefna að því að byggja upp innstæðutryggingarsjóð sem getur mætt stærsta hugsanlega kerfisáfalli. Ef svo væri má áætla að í sjóðnum þyrftu að vera um 400 – 600 milljarðar króna miðað við núverandi umfang innstæðna og mörk hámarkstryggingar. Heildarinnlán eru um 1500 milljarðar króna og miðað við ákvæði frumvarpsins um tryggðar innstæður gætu þær verið um þriðjungur heildarinnlána. Slík stærð á sjóðnum væri afar kostnaðarsöm.

Í raun er ábyrgðarkerfi um innstæður samsett af nokkrum varnarlinum. Í fyrsta hring eru ákvæði laga um fjármálafyrirtæki sem ætlað er að tryggja traustan rekstur þeirra. Í öðrum hring eru ákvæði laga um hlutverk Fjármálaeftirlits við eftirlit með einstökum fyrirtækjum og heimildir þess til afskipta af rekstri þeirra. Í þriðja hring er eftirlit Seðlabanka með öryggi kerfisins í heild, fjármálastöðugleika, sem ætlað er að koma í veg fyrir að erfiðleikar í rekstri einstakra fjármálafyrirtækja leiði til falls annarra fyrirtækja eða raski efnahagslegu öryggi ríkisins. Löggjöf á öllum þessum sviðum hefur verið eða verður endurbætt í ljósi efnahagshrunsins með það fyrir augum að bregðast við þeim ágöllum sem í ljósi komu. Frekari úrbætur munu að líkindum verða gerðar á næstu misserum meðal annars í ljósi þess endurmats sem enn stendur yfir á vettvangi alþjóðlegra eftirlitsaðila og stjórnvalda. Með tilliti til allra þessara öryggisráðstafana verður að ætla að líkur á kerfisáfalli, þ.e. falli eins eða fleiri af stærstu fjármálafyrirtækjunum, séu afar litlar. Gerist slíkt engu að síður yrði að mæta því með inngrípum af hálfu ríkisins enda væri efnahagslegt öryggi ríkisins þá í hættu.

Raunhæfara er, að mati ráðuneytisins, að ætla innstæðutryggingakerfinu að mæta áfalli þegar innlánsstofnun sem er ekki kerfislega mikilvæg lendir í greiðsluþroti. Ekki er til nein viðurkennd skilgreining á kerfislega mikilvægri fjármála- eða innlánsstofnun. Slíkt er mismunandi frá einu landi til annars og ræðst m.a. af stærðardreifingu fjármálafyrirtækja og öðrum staðbundnum þáttum eins og skiptingu innlána einstaklinga og fyrirtækja milli innlánsstofnana. Hér á landi hefur verið litið svo á að þrjú stóru viðskiptabankarnir séu kerfislega mikilvægir en aðrar innlánsstofnanir ekki. Markaðshlutdeild þeirra samtals í innlánnum er um 80% en aðrar stærstu innlánsstofnanir eru með undir 10% hlutdeild. Sé miðað við 10% mark og tekið mið af því að um þriðjungur innstæðna njóti verndar þyrfti stærð sjóðsins að vera um 3,3% af heildarinnlánnum. Í frumvarpinu er lagt til að

lágmarksstærð sjóðsins sé um 4% af heildarinnlánum eða litlu hærri en þessi viðmiðunartala. Í stefnumörkun ESB er miðað við að lágmarksstærð innstæðutryggingarsjóða sé 1,5% af heildarinnstæðum. Heildarinnlán hér á landi eru um 1500 milljarðar króna. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um þau innlán sem eru undanþegin tryggingarvernd en þau gætu numið um 200 – 300 milljörðum króna. Samkvæmt því myndu 4% tryggðra innlána svara til um 50 milljarða króna. Ekki virðist því ástæða til að gera breytingar á þessari stefnumörkun um lágmarksstærð sjóðsins í frumvarpinu.

Viðbrögð við veikri fjárhagsstöðu sjóðsins fyrstu starfsárin

Seðlabanki Íslands bendir í umsögn sinni um frumvarpið á að tryggingarsjóður mun ekki geta veitt innstæðueigendum þá vernd sem tilgreind er í frumvarpinu fyrstu starfsár sjóðsins. Seðlabankinn telur einnig að samhæfa þurfi afnám gjaldeyrishafta og yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar um að allar innstæður í innlendum bönkum séu tryggðar og að afnám yfirlýsingarinnar þurfi að haldast í hendur við sjóðsuppbygginguna. Þá hefur Seðlabankinn lýst skilningi á nauðsyn þess að leggja þau útgjöld á innlánsstofnanir sem frumvarpið gerir ráð fyrir.

Óumdeilt er að tryggingarsjóður, þ.e. A-deild hans, „byrjar á núlli“. Engir fjármunir eru til í sjóðnum til þess að mæta áföllum sem kynnu að ríða yfir; allt fé sjóðsins (gamla TIF) er eyrnamerkt skuldbindingum vegna Icesave. Það er og verður pólitísk ákvörðun hversu hratt tryggingarsjóðurinn byggist upp. Miðað við tillögu aftar í minnisblaðinu gætu árleg iðgjöld til sjóðsins fyrstu tvö árin verið um 7 milljarðar króna en lækkað síðan eitthvað eftir því sem fjárhagslegur styrkur innlánsstofnana vex. Iðgjöld gætu eigi að síður tæplega orðið lægri en 4 milljarðar á ári. Með þessu móti eru veruleg líkindi til þess að sjóðurinn nái lágmarksstærð fyrir árið 2020 sem er viðmiðunarpunktur tillagna Framkvæmdastjórnar ESB.

Nokkurn tíma mun taka að byggja innstæðutryggingarsjóðinn upp í lágmarksstærð. Verður hann vanburða fyrstu árin einmitt á því tímabili sem mest kann að reyna á hann vegna óvissu um styrk fjármálakerfisins, mikillar skuldsetningar ríkissjóðs og hugsanlegs óróa vegna afnáms takmarkana á gjaldeyrisviðskiptum. Bregðast mætti við því með ýmsum hætti. Tveir kostir skulu nefndir. Annars vegar með ábyrgð ríkissjóðs á það sem á hverjum tíma vantar upp á að sjóðurinn nái lágmarksstærð. Sú ábyrgð félli niður þegar þeirri stærð væri náð. Huga yrði að því að innlánsstofnanir greiddu ríkisábyrgðargjald vegna slíkrar ábyrgðar. Hinn kosturinn væri sameiginleg ábyrgð innlánsstofnana á því sem upp á vantar að sjóðurinn nái lágmarksstærð, hlutfallslega eftir innlánahlutdeild þeirra. Báðir kostirnir draga úr áhættu innstæðueigenda meðan sjóðurinn er í uppbyggingu.

Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar, dags. 3. febrúar 2009, um ábyrgð á innlánum bindur ábyrgðina við tryggingarvernd eins og hún er skilgreind í gildandi lögum:

“Ríkisstjórn Íslands áréttar að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum og útibúum þeirra hér á landi verða tryggðar að fullu.

Með innstæðum er átt við allar innstæður almennra sparifjareigenda og fyrirtækja sem trygging innstæðudeildar Tryggingasjóðs innstæðueigenda tekur til.”

Eðlilegt er að ríkisstjórnin endurskoði yfirlýsingu sína um ábyrgð á öllum innlánum þegar þetta frumvarp verður að lögum til að taka af öll tvímæli um inntak hennar í ljósi þess að lögin sem hún miðar við hafa tekið breytingum. Standi yfirlýsingin óbreytt, þrátt fyrir

breytingar á lögum um innstæðutryggingar, skapast óvissa um gildi hennar. Eðlilegra er að tengja yfirlýsinguna við skuldbindingar tryggingarsjóðsins til þess að öllum sé ljóst að ríkið standi á bak við hann ef á reynir.

Tímasetningar áfanga við að draga úr ábyrgð ríkissjóðs á innstæðum eru þó tengdar öðrum mikilvægum þáttum sem snerta tiltrú á endurreisn fjármálakerfisins, svo sem ákvörðunum um afnám gjaldeyrishafta. Markmið stjórnvalda er enn sem fyrr að ríkisábyrgð á innstæðum verði afnumin um leið og aðstæður skapast til þess.

Um iðgjaldagreiðslur vegna innstæðutrygginga

Í upphaflegu frumvarpi um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta sem lagt var fram á haustþingi 2009 var gert ráð fyrir að almennt iðgjald vegna innstæðutryggingar yrði 0,3% af tryggðum innstæðum. Greiða átti iðgjald af innstæðum allra innstæðueigenda, annarra en þeirra sem undanþegnir voru vernd tryggingarsjóðs (bankar o.fl.). Grunnur iðgjaldsálagningar var samtala allra innlána per innstæðueiganda að 50.000 evrur, sem var hámarksvernd samkvæmt því frumvarpi. Að auki var lagt til að innlánsstofnanir greiddu tvenns konar iðgjöld sem ætlað var að verðleggja að einhverju marki aukna áhættu vegna tryggingarinnar; annað sem hlutfall af markaðshlutdeild og hitt sem tók mið af tilgreindum áhættuþáttum.

Við upphaf þinglegrar meðferðar frumvarpsins var gerð grein fyrir því að lagfæra þyrfti þann hluta sem fjallaði um hið áhættuvegna iðgjald. Að höfðu samráði við SÍ og FME var útfærð tillaga að áhættuvegnu iðgjaldi að hluta til að samskipti fyrirmynd og lagði viðskiptanefnd Alþingis fram breytingartillögu sem fylgt var að meginefni til við endurframlagningu frumvarpsins sl. haust. Fjármálaeftirlitið lagði til einföldun textans í umsögn sinni um fyrirbyggjandi frumvarp. Hefur ráðuneytið þegar tekið undir tillögu FME lítt breytta og lagt til að texti 4. málsgreinar 10. gr. verði svohljóðandi:

Auk iðgjalds skv. 2. mgr. greiðir innlánsstofnun breytilegt iðgjald í samræmi við áhættustuðul sem Fjármálaeftirlitið gefur hverri innlánsstofnun. Áhættustuðull skal lægst hafa gildið 0 en hæst gildið 1 og skal iðgjald skv. 2. mgr. margfaldað með áhættustuðlinum eins og hann er í lok þess ársfjórðungs sem iðgjald er greitt fyrir.

Með þessu fær Fjármálaeftirlitið svigrúm til að ákveða hvaða atriði í rekstri innlánsstofnana miða ber við þegar áhættustuðull er ákvarðaður. Í tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá síðasta sumri að nýrri tilskipun um innstæðutryggingakerfi er gert ráð fyrir áhættuvegnu iðgjaldi sem byggist á svipaðri aðferðafræði og gert er hér, þ.e. að tryggðar innstæður séu margfaldaðar með áhættueinkunn. Tillögunum fylgja hugmyndir um hvernig reikna skuli út sjálfan áhættustuðulinn. Tillögurnar hafa hins vegar ekki enn komið til framkvæmda. Samráðshópurinn er einhuga um það að útfærsla tillagna framkvæmdastjórnar ESB á áhættuvegnu iðgjaldi rími ekki við þær aðstæður sem nú eru á innlendum fjármálamarkaði. Þangað til tillögurnar verða samþykktar sem hluti af EES-samningnum skuli reikna áhættustuðulinn miðað við þær aðstæður sem nú eru hér á landi. Fulltrúi FME í samráðshópnum hefur unnið að útfærslu þeirra þátta sem standa munu á bak við áhættustuðulinn og mun kynna hugmyndir sínar sérstaklega fyrir viðskiptanefnd þegar eftir því verður leitað. Hugmyndir samráðshópsins eru þær að almenna iðgjaldið og hið áhættuvegna skili um 7,0 milljörðum á ársgrundvelli. Ráðuneytið tekur undir ábendingu um

að ákvörðun um áhættustuðul teljist til þeirra meiri háttar ákvarðana FME sem stjórn stofnunarinnar á að taka. Eðlilegt er einnig að FME birti opinberlega þau viðmið sem liggja til grundvallar ákvörðun um áhættustuðul til að innlánsstofnanir geti hagað rekstri sínum til samræmis við það.

Fyrirliggjandi frumvarp felur í sér mikla hækkun iðgjalda til tryggingarsjóðs umfram það sem lagt var til í frumvarpinu haustið 2009. Tillagan um hækkun byggist á nefndaráliti viðskiptanefndar sl. vor (þskj. 1285). Miklar umræður urðu um sjóðsmyndun tryggingarsjóðs í viðskiptanefnd og gagnrýndu nefndarmenn að miðað við 0,3% iðgjald á tryggðar innstæður tæki allt of langan tíma fyrir sjóðinn að ná trúverðuglegri stærð. Lagði nefndin til að innheimt iðgjald yrði 1% af öllum innstæðum (í stað 0,3% af tryggðum innstæðum samkvæmt frumvarpinu) auk þess sem viðmiðunarmörk iðgjalds tengt markaðshlutdeild voru lækkuð.

Frá því að tillaga um 1% iðgjald var lögð fram hafa ýmsar aðstæður breyst og úrræði til eftirlits með fjármálafyrirtækjum verið styrkt til að draga úr líkum á falli eða greiðsluþroti fjármálafyrirtækis. Fyrst má nefna að Alþingi samþykkti veigamiklar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem auka mjög eftirlitsheimildir og -úrræði FME, skerpa á ábyrgð innri sem ytri endurskoðenda fjármálafyrirtækja, efla mikilvægi áhættustýringar innan fjármálafyrirtækja og auka ábyrgð stjórnenda, auk annarra mikilvægra breytinga, s.s hertra reglna um lánveitingar. Uppskiptingin við fall viðskiptabankanna haustið 2008 fólst m.a. í að fara heildstætt yfir eignasöfn banka og sparisjóða og því eru upplýsingar um gæði eigna þessara fyrirtækja betri en áður. Óvissu sem eftir stóð um ýmis lagaleg álitæfni sem varða eignasöfn viðskiptabankanna og annarra fjármálafyrirtækja hefur verið eytt, ýmist af dómstólum eða með samningum. Þá hafa mál skýrst varðandi væntar heimtur í þrotabú gamla Landsbankans. Ennfremur liggja fyrir Alþingi samningar um uppgjör hinna svokölluðu „Icesave-skuldbindinga“ við bresk og hollensk stjórnvöld. Framangreindar ráðstafanir og ástæður ættu að öllu jöfnu að draga úr líkum þess að reyni á greiðslugetu tryggingakerfisins vegna greiðsluþrots innlánsstofnunar. Þessu til viðbótar hefur Alþingi samþykkt sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

Að teknu tilliti til alls þessa telur ráðuneytið að ekki sé rétt að halda til streitu tillögu um 1% almennt iðgjald af öllum innstæðum. Ráðuneytið leggur því til eftirfarandi breytingu á 2. mgr. 10. gr.:

Almennt iðgjald skal nema sem svarar 0,3% á ári af öllum innstæðum hjá viðkomandi innlánsstofnun öðrum en þeim sem undanþegnar eru tryggingarvernd skv. 14. gr. Gjald dagar eru fjórir á ári í lok hvers ársfjórðungs og greiðast hverju sinni 0,075%.

Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum um heildarfjárhæð innstæðna í bankakerfinu áætla samráðshópurinn að almennt iðgjald þannig reiknað mundi skila tryggingarsjóðnum um 4 milljörðum króna á ársgrundvelli.

Auk þeirra breytinga sem ráðuneytið leggur til á 2. og 4. mgr. 10. gr. frumvarpsins leggur það til nokkrar aðrar breytingar á 10. gr. Þær eru þessar:

2. málsl. 1. mgr. verði svohljóðandi: Iðgjöld skulu vera samtala almenns iðgjalds skv. 2. mgr. og iðgjalds sem reiknað er á grundvelli áhættueinkunnar skv. 3.

mgr.

Samkvæmt þessari tillögu verður ekkert markaðshlutdeildartengt iðgjald (sem gert er ráð fyrir í 3. mgr. 10. gr.) en eftir standa almennt iðgjald og áhættuvegið iðgjald. Var samráðshópurinn einhuga um að áhættuvegna iðgjaldið eitt og sér nái þeim markmiðum sem að er stefnt, þ.e. að innlánsstofnanir greiði því hærra iðgjald sem starfsemi þeirra telst felur í sér meiri áhætta fyrir tryggingarsjóðinn.

Mikilvægt er að tryggja víðtækt samráð, bæði um ákvörðun um innheimtu viðbótariðgjalds og eins um lækkun iðgjalds þegar þeirri lágmarksstærð tryggingarsjóðs er náð. Varla er öðrum til að dreifa sem búa yfir þeim upplýsingum sem liggja þurfa til grundvallar ákvörðunum um álagningu viðbótariðgjalda eða lækkun iðgjalda en FME og SÍ. Því leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingar á 6. og 10. mgr.:

1. másl. 6. mgr. (sem verður 5. mgr.) verði svohljóðandi: Að fenginni sameiginlegri tillögu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands ber sjóðnum að innheimta viðbótariðgjöld ef eign A-deildar dugir ekki til að standa undir greiðslu þegar greiðsluskylda sjóðsins verður virk vegna atvika sem getur í 7. gr.

10. mgr. (sem verður 9.) verði svohljóðandi: Að fengninni sameiginlegri tillögu Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands ber stjórn sjóðsins að lækka iðgjöld skv. 2. mgr. þegar eignir A-deildar nema að lágmarki 4% af heildarinnstæðum sem tryggðar eru.

Auk þeirra breytinga sem ráðuneytið leggur til hér að framan vill það nota þetta tækifæri og leggja til eftirfarandi breytingar á 8. mgr.:

1. másl. 8. mgr. (sem verður 7.) verði svohljóðandi: Eigi síðar en 30 dögum eftir lok hvers ársfjórðungs skulu innlánsstofnanir hafa veitt sjóðnum upplýsingar um samtölu þeirra innstæðna sem álagning skv. 2.–3. mgr. byggist á.

Eins og fyrr er getið leggur ráðuneytið til að brott verði felld sú málsgrein sem fjallar um álagningu iðgjalds sem grundvallast á markaðshlutdeild. Vísun til 2.-4. mgr. þarf því að breytast í 2.-3. mgr. Sama á við um tilvísun til 2.-4. mgr. í næstu málsgrein (9. mgr. sem verður 8. mgr.). Ennfremur telur ráðuneytið skýrara að vísa beint til samtölu innstæðna en ekki til samtölu eigna og atriða eins og gert er í frumvarpinu.

Vegna umfjöllunar um iðgjöld til tryggingakerfisins og möguleika TIF til þess að standa við skuldbindingar sínar, reyni á greiðslur úr sjóðnum, er rétt að halda því til haga að ráðstöfunarfé sjóðsins takmarkast ekki við handbært fé hans. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir heimild sjóðsins til lántöku og jafnvel þótt veita þyrfti sjóðnum einhvers konar bakábyrgð ríkissjóðs til að hann ætti kost á lánsfé á ásættanlegum kjörum, hefur sjóðurinn möguleika til þess að standa undir töliverðum afborgunum.

Tryggingavernd innstæðna vegna lífeyrissparnaðar

Íslenska lífeyriskerfið skiptist í þrjá meginþætti, almannatryggingar, lífeyrissjóði og frjálsan einstaklingsbundinn sparnað. Með skyldubundnum lífeyrissparnaði er átt við samtryggingarkerfi með skylduaðild að lífeyrissjóðum með fullri sjóðssöfnun. Lífeyrissjóðir

starfa á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 og í sumum tilvikum á grundvelli sérlaga.

Fjáls einstaklingsbundinn lífeyrissparnaður er í daglegu tali nefndur séreignarsparnaður eða viðbótarlífeyrissparnaður. Hann byggist á ákvæðum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Slíkur sparnaður er ýmist í vörslu lífeyrissjóða, banka, sparissjóða, verðbréfafyrirtækja eða líftryggingafélaga. Lífeyrissparnaður getur farið inn á bundinn reikning eða til kaupa á sparnaðartryggingu. Iðgjöld greiðanda eru í öllum tilvikum eign hans en sé iðgjaldi ráðstafað til kaupa á tryggingu er greiðandinn sá sem nýtur tryggingarverndarinnar. Ekki er samræmt utanumhald á reikningum. Í sumum tilvikum eru stofnaðir reikningar á nafni hvers einstaklings en í öðrum eru stofnaðir safnreikningar, sem skráðir eru á nafn vörsluaðila. Þar er haldið utan um eign hvers og eins (hlutdeild) í undirkerfum viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Frumvarpið sem lagt var fram haustið 2009 tók ekki á sérstöðu reikninga vegna lífeyrissparnaðar. Eftir umfjöllun í viðskiptanefnd Alþingis og að fenginni umsögn þeirra sem bjóða upp á séreignarsparnað lagði nefndin til breytingu á skilgreiningu á innstæðu til þess að koma til móts við óskir vörsluaðila um að þeir sem valið hafa hreina innlánsleið eigi kost á að njóta verndar tryggingakerfisins burtséð frá því hvort reikningar eru skráðir á nafn innstæðueigandans eða á nafn vörsluaðila (og þá sem safnreikningar). Frumvarp það sem lagt var fram sl. haust var í samræmi við breytingartillögu viðskiptanefndar um þetta efni.

Ekki kom til umræðu í viðskiptanefnd þegar frumvarpið var til meðferðar á 138. löggjafarþingi að skilgreina blandaðar ávöxtunarleiðir séreignarsparnaðar sem innstæður, þ.e. þá hluta blandaðra leiða sem eru innstæður. Það var fyrst við umfjöllun á 139. löggjafarþingi sem hugmyndir um slíkt komu fram. Ef tryggt er að innstæduhluta blandaðra leiða má aðskilja frá öðrum hlutum viðkomandi ávöxtunarleiða ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að taka tillit til óska þar um. Eðlilegt er að þeir sem leggja slíkt til geri nákvæma grein fyrir því hvernig þeir hyggjast tryggja framangreint.

Á fundum þess hóps sem ráðuneytið hefur haft samráð við var ekki lagt til að skilgreiningu á innstæðu yrði breytt hvað þetta atriði varðar þótt ábendingar þess efnis hafi komið frá FME og lífeyrissjóðunum.

Í tillögum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins eins og þær nú liggja fyrir, er gert ráð fyrir samræmdum reglum á Evrópska efnahagssvæðinu um það hvaða innstæður skuli ekki njóta verndar og ekki er gert ráð fyrir að innstæður lífeyrissjóða njóti verndar.

Með vísan til framanritaðs leggur ráðuneytið því til að lífeyrissjóðum verði bætt við þá upptalningu sem er að finna í 14. gr. frumvarpsins. Slíkt hefur ekki áhrif á réttindi þeirra sem eiga hlutdeild í hreinum innlánsleiðum vörsluaðila lífeyrissparnaðar, sbr. skilgreiningu á innstæðu. Lögð er til eftirfarandi breyting á 14. gr.:

Nýr töluliður, 8. tölul., bætist við 1. mgr., svohljóðandi: innstæður lífeyrissjóða aðrar en hlutdeild viðskiptamanns í reikningi innlánsleiðar vörsluaðila lífeyrissparnaðar hjá innlánsstofnun sbr. 2. tl. 2. gr.

Peningamarkaðsinnlán

Í frumvarpinu er í skilgreiningu á innstæðu sérstaklega tilgreint að peningamarkaðsinnlán teljist ekki til innstæðna. Hið sama á við um svokölluð heildsöluinnlán. Þessi innlán hafa þróast og eru orðin nokkuð veigamikill þáttur í fjármögnun banka. Slík samningsform voru upphaflega kynnt og þau nýtt sem skammtímafjármögnun/-fjárfesting fyrir stærri fjárfesta. Þau hafa hins vegar þróast þannig að þau standa nánast öllum viðskiptavinum innlánsstofnana til boða. Áfram er gerð krafa um lágmarksbinditíma og lágmarksinnstæðu en þau mörk hafa lækkað þannig að almenningur notar þessa reikninga sem almennt sparnaðarform. Samkvæmt frumvarpinu eru peningamarkaðsinnlán skilgreind með þeim hætti að þau eru líkari hefðbundnum lánasamningi á milli tveggja aðila en hefðbundnu innláni, þ.e. fjármagnseigandi lánar fjármála fyrirtæki tiltekna fjárhæð til tiltekins tíma og með tilteknum kjörum. Sú skilgreining er ekki í samræmi við það sem nú tíðkast.

Í samráðshópnum voru skiptar skoðanir á því hvort fella eigi peningamarkaðsinnlán undir skilgreiningu innstæðna eða utan, eins og gert er í frumvarpinu. Það er niðurstaða ráðuneytisins að rétt sé að fella peningamarkaðsinnlán almennra innstæðueigenda undir vernd tryggingarkerfisins, m.a. til þess að raska ekki stöðu bundinna skammtíma innlána almennra innlánsseigenda. Jafnframt telur ráðuneytið þörf á að skilgreina heildsöluinnlán með skýrari hætti til að ljóst sé að innlán þar sem samið er sérstaklega um kjör og tímalengd falli undir þá skilgreiningu. Leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingar á skilgreiningum:

2. Innstæða: Inneign á reikningi í eigu viðskiptamanns hjá innlánsstofnun, að meðtöldum áföllnum vöxtum og verðbótum, og millifærsla í hefðbundinni almennri bankastarfsemi, sem innlánsstofnun ber að endurgreiða samkvæmt lögum og umsömdum skilmálum, og hlutdeild viðskiptamanns í reikningi innlánsleiðar vörsluaðila lífeyrissparnaðar hjá innlánsstofnun. Lántökur innlánsstofnunar, eiginfjárreikningar, heildsöluinnlán og safnreikningar, aðrir en reikningar innlánsleiðar vörsluaðila lífeyrissparnaðar, teljast ekki til innstæðna.

10. [..]

11. Heildsöluinnlán: Innlán þar sem samið hefur verið sérstaklega um kjör og tímalengd viðkomandi innlána, annað hvort beint við viðkomandi innlánsstofnun eða fyrir milligöngu miðlara á peningamarkaði. Slík innlán standa almennum sparifjäreigendum almennt ekki til boða og skilmálar þeirra eru ekki staðlaðir.

Forgangur innstæðukrafna

Samráðshópurinn fjallaði töluvert um forgang innstæðna ef bú innlánsstofnunar er tekið til gjaldþrotaskipta. Þau ákvæði um forganginn sem í gildi eru eða gerð er tillaga um eru:

Úr 3. mgr. 10. gr. 1. nr. 98/1999: *Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann kröfu kröfuhafa á hendur hlutaeigandi aðildarfyrirtæki eða þrotabúi. Krafa sjóðsins nýtur réttihæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við gjaldþrotaskipti, en ella er hún aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.*

3. mgr. 102. gr. 1. nr. 161/2002: *Við slit fjármála fyrirtækis gilda sömu reglur og um réttihæð krafna á hendur þrotabúi, en þó skulu kröfur um innstæður samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta jafnframt teljast til krafna sem njóta réttihæðar skv. 1. og 2. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. Að því leyti*

sem rétt hæð krafna getur ráðist samkvæmt þeim lögum af þeim tíma sem úrskurður er kveðinn upp um að þú sé tekið til gjaldþrotaskipta skal miða á sama hátt við úrskurð um að fjármálafyrirtæki sé tekið til slita.

5. mgr. 12. gr. fyrirbyggjandi frv.: *Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann án sérstakrar framsalsyfirlýsingar kröfu innstæðueiganda á hendur hlutaðeigandi innlánsstofnun eða þrotabúi. Sé þú hlutaðeigandi innlánsstofnunar í slitameðferð, sbr. XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nýtur krafa sjóðsins rétt hæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., en ella er hún aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.*

2. mgr. 14. gr. fyrirbyggjandi frv.: *Takmarkanir á tryggingavernd skv. 1. mgr. raska ekki rétt hæð innstæðna í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við slitameðferð innlánsstofnunar skv. XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki.*

Niðurstöður samráðshópsins eru tvíþættar. Annars vegar virðist skynsamlegt að afmarka betur texta 5. mgr. 12. gr. frv. þannig að augljóst sé að krafa sjóðsins afmarkist við greiðslur úr sjóðnum og að hámarki jafnvirði 100.000 evra. Ráðuneytið leggur til eftirfarandi breytingu á 1. máls. 5. mgr. 12. gr. frumvarpsins:

Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann án sérstakra framsalsyfirlýsingar þann hluta kröfu innstæðueiganda, sem hann hefur greitt innstæðueiganda, á hendur hlutaðeigandi innlánsstofnun eða þrotabúi.

Samráðshópurinn fjallaði einnig um það álitæfni hvort forgangur innstæðna skuli bundinn við innstæður í heild eins og þær eru skilgreindar í frumvarpinu eða hvort forgangurinn eigi að vera bundinn við kröfur innstæðutryggingasjóðsins vegna útgreiðslna úr sjóðnum. Hér er stórt álitamál að ræða þar sem togast á andstæðir hagsmunir. Umræða virðist vera í Evrópu um hvort rétt sé að setja ákvæði af þessu í tagi í Evrópulöggjöfina eða í einstökum löndum. Efnislega takmarkar ákvæði af þessum toga mjög möguleika innlánsstofnana til að afla lánsfjár, þar sem lántökur fá nánast stöðu víkjandi lána. Fjármögnunarmöguleikar innlánsstofnana sem starfa við þessi skilyrði takmarkast við innlán, eigið fé og sértryggð lán. Jafnframt er hætt á að notkun sértryggðra lána grafi undan gildi ákvæðisins um forgang innstæðna, þ.e. þegar á reyni sé stór hluti eigna innlánsstofnana veðsettur og gangi því ekki upp í kröfur vegna innstæðna. Þá má gera ráð fyrir að forgangur innstæðna auki fjármögnunarkostnað og væntanlega þar með kostnað lántakenda

Niðurstaða ráðuneytisins er að leggja ekki til tillögur um breytingar á þessum atriðum að sinni. Rétt er að fylgjast með þróuninni í ESB hvað þetta varðar.

Fyrirtæki í eigu fjármálafyrirtækja

Fyrir hrun fjármálakerfisins haustið 2008 voru íslensk stjórnvöld harðlega gagnrýnd fyrir að hafa ekki nýtt réttinn til að undanskilja fleiri aðila vernd en raunin var. Í tilskipuninni frá 1994 er að finna heimild til að undanskilja innstæður nánar tiltekinna aðila og í ljósi reynslunnar var í frumvarpinu haustið 2009 lagt til að nýta langflestar heimildir til að undanskilja innstæður tiltekinna aðila vernd. Við þinglega meðferð á 138. löggjafarþingi lagði viðskiptanefnd til að fækka þeim aðilum sem undanskildir voru tryggingarverndinni.

Frumvarpið eins og það var lagt fram sl. haust er í samræmi við breytingartillögu viðskiptanefndar en texti ákvæðanna í 14. gr. frv. hefur riðlast fyrir mistök og þarfnast leiðréttingar í meðförum þingsins.

Samkvæmt tillögum sem fyrir liggja við endurskoðun innstæðutryggingakerfa innan ESB verða undanþágur bundnar (e. full harmonisation), þ.e. ekki verður um heimildarákvæði að ræða. Þeir aðilar sem upp eru taldir í tillögum framkvæmdastjórnarinnar eru fjármálafyrirtæki (þ.e. bæði credit institutions og financial institutions), fjárfestingafyrirtæki (investment firms), váttryggingafélag, verðbréfasjóðir, lífeyris- og eftirlaunasjóðir og opinberir aðilar. Tillögur framkvæmdastjórnarinnar gera því ekki ráð fyrir að innstæður fyrirtækja, annarra en þeirra sem sérstaklega eru tilgreind, njóti verndar. Það gengur því ekki gegn tillögu framkvæmdastjórnarinnar að veita fyrirtækjum, jafnvel þótt þau séu tímabundið í eigu fjármálafyrirtækja vernd samkvæmt innstæðutryggingakerfinu.

Ráðuneytið leggur því til að mörk varðandi skilgreiningu þess hvaða fyrirtæki teljast í eigu fjármálafyrirtækja verði þrengd frá því sem er í frumvarpinu. Í 3. tölul. 1. mgr. 14. gr. er tilgreint að fyrirtæki þar sem innlánsstofnun fer með virkan eignarhlut njóti ekki verndar, en virkur eignarhlutur miðast við 10% eignarhlut eða atkvæðisrétt. Ráðuneytið leggur til eftirfarandi breytingu á 3. tölul sem miðast við rýmri mörk:

3. tl. 1. mgr. 14. gr. orðist svo: innstæður fyrirtækis þar sem fjármálafyrirtæki er meirihlutaeigandi.

Þessu tengt, þótt ekki hafi það verið rætt í samráðshópnum, vill ráðuneytið leggja til að 6. tölul. 1. mgr. 14. gr. verði svohljóðandi:

6. tölul. 1. mgr. 14. gr. verði svohljóðandi: innstæður félaga í sömu samsteypu og þau sem falla undir 1. tölul.

Forgangur vegna vaxtakostnaðar TIF

Í frumvarpinu er ekki sérstaklega tilgreint að tryggingarsjóður eigi rétt á að vextir vegna útgreiðslna úr sjóðnum njóti forgangs. Texti frumvarpsins vísar aðeins til þess að hann yfirtekur kröfu innstæðueigandans á hendur viðkomandi innlánsstofnun. Eftir umfjöllun í viðskiptanefnd fyrir í vetur virðist sem afmarka þurfi betur hina yfirteknu kröfu þannig að hún afmarkist við greiðsluskyldu sjóðsins að því marki sem reynir á tryggingaverndina (þ.e. upp að 100.000 evrum). Það er síðan sjálfstætt umhugsunarefni hvort gefa eigi vaxtakröfu sjóðsins á hendur innlánsstofnun forgang skv. 1. mgr. 112. gr. gjaldþrotalaganna.

Umsagnir bæði TIF og SFF um forgang við slit innlánsstofnunar eru þarft innlegg og er ástæða til að bregðast jákvætt við hugmyndum þessara aðila um einföldun og skýrari framsetningu. Ráðuneytið telur vandséð hvernig koma má því við að vextir vegna útlagðs kostnaðar teljist forgangskrafa í þrotabú og leggur ekki til breytingar í þá átt.

Annað

TIF hefur sent viðskiptanefnd tillögur að bráðabirgðaákvæðum. Í ljósi þess að þingleg meðferð frumvarpsins hefur tekið lengri tíma en upphaflega var vænst telur ráðuneytið ástæðu til að að fara vel yfir tillögur TIF sem eru eftirfarandi:

Nýtt bráðabirgðaákvæði (um útgreiðslufrest):

„Um tímafresti sjóðsins til útborgunar samanber 15 gr. skulu gilda ákvæði laga nr. 98/1999 þar til 1. september 2011.“

Nýtt bráðabirgðaákvæði (um verðbréfadeild):

“Um greiðsluskyldu Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta vegna skuldbindinga sem stofnast hafa á verðbréfadeild fyrir gildistöku laga þessara og um innheimtu sjóðsins á grundvelli útgefina ábyrgðaryfirlýsinga vegna slíkrar greiðsluskyldu fer samkvæmt ákvæðum laga nr. 98/1999”

Nýtt bráðabirgðaákvæði (um innheimtu vegna verðbréfadeildar):

“Þrátt fyrir 8. mgr. 18. gr. laga þessara skal gjalddagi iðgjalda samkvæmt 2. mgr. 18. gr. á árinu 2011 vera 1. júní”

Lokaorð

Fyrirliggjandi frumvarp um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta varð ekki til á einum degi. Að meginefni til byggist það á frumvarpi sama efnis frá síðasta löggjafarþingi eins og það var eftir 2. umræðu í júní 2010. Þær breytingar sem gerðar voru á efni þess frá 2. umræðu voru gerðar eftir svokallaða nefndarfundi í ágúst 2010.

Frumvarpið afmarkar hið tryggða mengi betur en gert er í gildandi lögum. Er það gert með skilgreiningum, bæði á innstæðum og þeim hugtökum öðrum sem hafa áhrif á inntak orðsins innstæða. Tilgangurinn er tvíþættur; annars vegar að minnka líkur á því að fjármálaafurðir sem ekki er greitt iðgjald af verði taldar „innstæður“ þegar reynir á greiðsluskyldu tryggingarsjóðs og hins vegar að geta staðið við útgreiðslutímann sem verður stytur úr 5-8 mánuðum í tuttugu daga. Útgreiðslufrestur tryggingarsjóðs er því mun þrengri en sem nemur almennum kröfulýsingarfresti samkvæmt gjaldþotalögum og því afar mikilvægt að enginn vafi leiki á því hvaða fjármálaafurðir njóti verndar tryggingakerfisins. Hugmyndir einstakra umsagnaraðila um útvíkkun á skilgreiningu innstæðu, eða að setja innstæðuhluta blandaðra ávöxtunarleiða undir vernd tryggingakerfisins verða að skoðast í þessu ljósi. Þá má benda á að fyrir liggja hugmyndir innan ESB að stytta útgreiðslufrestinn enn frekar að bandarískri fyrirmynd.

