

Alþingi
Erindi nr. P 139/80/
komudagur 8.12.2010

Áhugahópur um úrbætur á fjármálakerfinu
Icelandic Financial Reform Initiative

www.IFRI.is – ifri@ifri.is
Reykjavík, 7. desember 2010

Umsögn til viðskiptanefndar Alþingis
um þskj. 268 – 237. mál:

á 139. löggjafarþingi

frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta

IFRI hópurinn (hér eftir nefndur “hópurinn”) hefur unnið að þróun ýmissa hugmynda að því hvernig nýtt og öðruvísi fjármálakerfi gæti verið uppbyggt. Sumar þeirra hugmynda eru e.t.v. róttækar í þeim skilningi að þær fela í sér miklar grundvallarbreytingar á fjármálakerfinu, en aðrar miðast frekar við að taka með beinum hætti á þeim vandamálum sem okkur sýnist vera til staðar í núverandi kerfi.

Hópurinn myndi vissulega vilja sjá gengið lengra í því að endurskoða fjármálakerfið í heild, en hvað snertir frumvarpið sem nú er til umsagnar (hér eftir nefnt “frumvarpið”) þá er um að ræða afmarkaðan hluta núverandi kerfis, sem skorðast þar að auki af þeim tilskipunum Evrópusambandsins sem lögunum er ætlað að innleiða. Umsögn hópsins að þessu sinni leitast því við að koma á framfæri tilteknum áherslum sem við teljum mikilvægar og benda á hvernig þau geti átt við einstakar greinar frumvarpsins.

Meðal þeirra markmiða sem hópurinn hefur lagt einna mesta áherslu á er að fjármálakerfið skuli fyrst og fremst þjóna hagsmunum almennings, frekar en sérhagsmunum.

Athugasemdir hópsins við lagafrumvarp þetta

1. Almennt

Um ríkisábyrgð, eða ekki

Mikilvægt er að lágmarka fjárhagslega áhættu almennings vegna ákvarðana sem teknar eru í rekstri einkafyrirtækja. Þetta er sérstaklega nærtækt í ljósi nýlega fenginnar reynslu af innlánasöfnun íslenskra fjármálafyrirtækja erlendis, og ekki síst hversu ófullnægjandi innstæðutryggingakerfið reyndist vera í þeirri atburðarás sem fylgdi í kjölfarið. Hópurinn fagnar því að í frumvarpinu sé kveðið skýrt á um að tryggingasjóðurinn skuli vera rekinn sjálfstætt og að ríkið sé ekki ábyrgt fyrir skuldbindingum hans. Hinsvegar teljum við rétt að vekja athygli á að samkvæmt nógildandi lögum nr. 98/1999 um innstæðutryggingar er einnig skýrt tekið fram að sjóðurinn skuli vera sjálfseignarstofnun¹, og jafnframt má skilja tilskipun 94/19/EB á þann veg að hún banni beinlínis innlánstryggingar í formi ríkisábyrgðar.² Engu að síður hefur eftirlitsstofnun EFTA (ESA) áminnt ríkisstjórn Íslands³ fyrir að standa ekki við meintar skuldbindingar gagnvart innstæðueigendum í Bretlandi og Hollandi, og hafnar þannig óskiptri sjálfsábyrgð tryggingasjóðsins. Enn fremur segist stofnunin þrátt fyrir allt líta á sjóðinn sem ríkisstofnun, og hefur þannig beinlínis að engu lagalega stöðu hans sem sjálfseignarstofnun skv. íslenskum lögum, sem er vel að merkja þvert gegn áliti Ríkisendurskoðunar um að sjóðurinn geti með engum hætti talist eign ríkisins eða á ábyrgð þess.⁴ Þetta hlýtur að teljast afar mikilvægt að verði útkljáð sem fyrst með ótvíræðum hætti þannig að framvegis leiki enginn vafi á því hvort innstæður verði í reynd tryggðar með ríkisábyrgð eða ekki. Hópurinn er alfarið mótfallin hverskonar ríkisábyrgð á einkarekstri.

Um hlutverk innstæðutrygginga við kerfishrun

Meðal þeirra spurninga sem er enn ósvarað um hlutverk og tilgang innstæðutrygginga, er hvort þær skuli einnig gilda þegar meiriháttar stórslys verða í fjármálakerfinu. Um þetta eru skiptar skoðanir, hægt er að vísa í ýmsar heimildir t.d. í gögnum frá seðlabönkum í evrópska myntbandalaginu, þar sem fram kemur sú skoðun að innstæðutryggingakerfið sé ekki hugsað til að fást við afleiðingar af kerfisbundnum áföllum. Jafnframt settu íslensk stjórnvöld fram svipuð rök í bréfi sínu til eftirlitsstofnunar EFTA þann 23. mars 2010, en í áðurnefndri áminningu stofnunarinnar er þeim rökum vísað á bug og áréttað að stofnunin telji sérstakar kringumstæður ekki leysa ríkið undan meintum skyldum sínum. Hópurinn telur brýnt að þessari óvissu sé útrýmt, en ekki fæst séð að tekið sé á þessu í frumvarpinu. Jafnframt hvað skuli taka til bragðs ef greiðsluskylda myndast en sú fjárhæð sem safnast hefur í innstæðutryggingasjóðinn dugar ekki fyrir öllum innstæðum. Auðvelt er að sýna fram á að á fákeppnismarkaði eins og Íslandi eru talsverðar líkur á því að ef nokkur tíma muni reyna á innstæðutryggingakerfið þá séu litlar líkur á því að það ráði við að greiða út innstæður fyrir nema einn meðalstóran banka, hvað þá ef þeir eru fleiri og þá er tilgangur og markmið laga um innstæðutryggingar í uppnámi. Hér vantar innbyggða flóttaleið sem þarf að vera til staðar næst þegar kerfið hrynur!

Um aðskilnað áhættu í fjármálakerfinu

Annað atriði sem hópurinn leggur mikla áherslu á er að hefbundin starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða verði aðskilin sem fyrst frá áhættusamri starfsemi fjárfestingarbanka og -sjóða. Fyrirmynd að slíku fyrirkomulagi má finna í svokölluðum Glass-Steagall lögum⁵ sem sett voru í Bandaríkjunum árið 1933 og felld úr gildi árið 1999, en með þeim var kveðið á um stofnun innstæðutryggingasjóðs og aðskilnaður fjárfestingastarfsemi var jafnframt gerður að skilyrði fyrir heimild til að taka á móti innlánnum frá almenningi. Hópurinn leggur til að sambærilegt skilyrði fyrir aðild að innstæðutryggingakerfinu verði sett í frumvarpið. Teljist svo afdráttalaust skilyrði ekki fýsilegt mætti engu að síður útiloka fjármálafyrirtæki sem stunda áhættufjárfestingar á markaðs- og samkeppnisforsendum, t.d. með talsvert hærri áhættuálagi á iðgjöld en því sem tilgreint er í 4. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að fjármálafyrirtæki sjái sér ekki hvata til að taka óþarfa áhættu með sparifé almennings í skjóli þess að innstæðurnar séu þrátt fyrir allt tryggðar, að óbreyttu væri þá fyrirsjáanlegt að einhver fjármálafyrirtæki myndu fyrr eða síðar taka slíka áhættu, eða eiga að öðrum kosti á hættu að verða undir í samkeppni við önnur fyrirtæki sem láta undan sömu freistingu.

2. Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Hér eru markmið og gildissvið laganna skilgreind, en hinsvegar eru ekki tilgreindar neinar undantekningar frá því hvenær þau gildi eða hvenær trygging samkvæmt þeim eigi við og hvenær ekki. Séu hinsvegar samningar um almennar ábyrgðartryggingar sem seldar eru neytendum skoðaðir kemur fljótt í ljós að undantekningar frá tryggingaskilmálum eru meginefni samninganna. Í því tilviki eru það tryggingafélög sem augljóslega reyna að gæta hagsmuna sinna með því að takmarka kostnað vegna of víðtækra tryggingaskilmála. Hópurinn leggur til að hér verði settur fyrirvari sem takmarkar gildissvið laganna þannig að þau feli ekki í sér nein loforð sem ekki er hægt að uppfylla. Sem dæmi um slíkan fyrirvara má nefna að lögin veiti aðeins vernd að því marki sem inneign er fyrir hendi í tryggingasjóðnum, en umfram það sé ekki hægt að ábyrgjast annað en það sem almenn kröfuréttindi fela í sér.

Um 3. gr.

Rekstrarform tryggingasjóðsins er skilgreint hér sem sjálfseignarstofnun sem ekki megi taka til gjaldþrotaskipta. Enn fremur er skýrt kveðið á um að ekki skuli vera ríkisábyrgð á skuldbindingum sjóðsins. Hópurinn fagnar þessu ákvæði en vísar að öðru leyti til nánari röksemdafærslu í inngangi þessarar umsagnar, og þeirra fyrirvara sem þar eru gerðir vegna fenginnar reynslu af álitamálum um meinta ábyrgð ríkisins og áminningu ESA þar að lútandi.³

Um 4. gr.

Athygli vekur að viðskiptaráðherra skuli ætlað að fara einn með skipunarvald til stjórnar innstæðutryggingasjóðs, þó að hluta samkvæmt tilnefningum annara. Hópurinn gerir athugasemd við að hér fá innstæðueigendur sjálfir eða hagsmunasamtök þeirra enga beina aðkomu. Við leggjum til að í lögnum verði hagsmunasamtökum innstæðueigenda gert kleift að tilnefna einn stjórnarmann, hafi þeir stofnað með sér slík samtök, enda sé það tilgangur sjóðsins að gæta hagsmuna þeirra.

Um 5. gr.

Hópurinn fagnar því að fulltrúum hagsmunasamtaka innstæðueigenda sé heimil þátttaka á ársfundi tryggingasjóðsins. Við viljum ganga lengra og leggjum til að sú heimild verði rýmkuð þannig að almennir innstæðueigendur megi sitja ársfundinn, séu þeir ekki aðilar að slíkum hagsmunasamtökum, í það minnsta að því marki sem aðstæður á fundarstað leyfa.

Um 6. gr.

Í 4. mgr. 6. gr. er fjármálaeftirlitinu gert skylt að halda skrá yfir þau fyrirtæki sem skuli greiða til tryggingasjóðsins, og hverra innstæður njóta fyrir vikið væntanlega tryggingaverndar. Hinsvegar er ekki skilgreint hvaða fyrirtæki skuli vera á lista Fjármálaeftirlitsins og hver ekki. Hópurinn leggur til að á þeim lista skuli vera öll fyrirtæki sem hafa starfsleyfi til móttöku innlána, en þó aðeins þau sem ekki leggja stund á áhættusama fjárfestingastarfsemi sbr. umfjöllun í inngangskafli um aðskilnað áhættu í kerfinu.

Um 7. gr.

Um greiðsluskyldu tryggingasjóðsins segir að hún verði virk um leið og Fjármálaeftirlitið hefur tilkynnt sjóðnum að fjármálafyrirtæki teljist ekki greiðslufært, eða það tekið til formlegrar slitameðferðar. Hópurinn gagnrýnir að ekki sé gert ráð fyrir neinum frávikum í þessu ferli, t.d. ef Fjármálaeftirlitið skyldi vanrækja tilkynningaskyldu sína. Við leggjum til að eftirlits- og tilkynningaskylda opinberra stofnana með greiðsluhæfi fjármálafyrirtækja verði skilgreind nánar, sem og viðurlög við vanrækslu á þessum skyldum.

Um 9. gr.

Hópurinn telur að skylda um reglulegar innri úttektir á starfsemi tryggingasjóðsins sé af hinu góða. Við viljum hinsvegar leggja til að niðurstöður slíkra úttekta skuli birtar opinberlega, t.d. á vefsíðu sjóðsins.

Um 10. gr.

Hópurinn fagnar því að hlutfall iðgjalds af innstæðum skuli taka nokkuð mið af markaðshlutdeild og áhættueinkunn viðkomandi innlánsstofnunar. Fyrirnefnda atriðið teljum við skipta máli fyrir takmörkun kerfisbundinnar áhættu sem og frá samkeppnissjónarmiðum, en það síðarnefnda frá sanngirnissjónarmiðum þar sem eðlilegt er að verðlagning endurspegli áhættu og þannig megi draga úr áhættusækni einstakra fyrirtækja. Við leggjum þó til að stjórn tryggingasjóðsins verði gert heimilt að hafa enn hærra iðgjaldsálag vegna markaðshlutdeildar, eða allt að 0,1% fyrir hvert prósent heildarinnstæðna umfram 10%.

Við teljum að hér megi þrýsta á um aðskilnað áhættu sbr. umfjöllun okkar í inngangskafli. Ef fyrirtæki sem stunda áhættusama fjárfestingastarfsemi eru ekki beinlínis útilokuð frá aðild að innstæðutryggingakerfinu, þá leggjum við til að í það minnsta verði áhættuálag þeirra mjög hátt. Nógu hátt til að skerða samkeppnisstöðu þeirra í gróðasæknum áhætturekstri.

Við teljum einnig að aðferðafræði áhættumats eins og hún er skilgreind í frumvarpinu sé ekki nógu gegnsæ og bjóði hugsanlega upp á geðþóttaákvæðanir af hálfu eftirlitsaðila. Ef einhvern lærdóm má draga af yfirstandandi fjármálahruni, þá er það að treysta ekki áhættueinkunnum í blindni. Best væri ef hægt væri að skilgreina einfalda reikniformúlu áhættueinkunnar þannig að auðvelt væri að sannreyna áhættumat eftirlitsaðila. Að öðrum kosti leggjum við til að Fjármálaeftirlitinu verði gert skylt að birta útreikninga áhættueinkunna opinberlega, á stöðluðu formi sem allir geta sannreynt. Loks gerum við tæknilega athugasemd við að áhættustuðull sé skilgreindur sem tala frá og með 0 til og með 1, án þess að getið sé um fjölda aukastafa eða æskileg nákvæmni skilgreind með einhverjum hætti.

Hópurinn leggur til að iðgjald af innstæðum í erlendum útibúum íslenskra fjármálafyrirtækja skuli innheimt í sömu mynt og innstæðurnar og nemi fimmföldu grunniðgjaldi, nema viðkomandi rekstur sé í aðskildu dótturfélagi með aðild að öðru sambærilegu tryggingakerfi.

Hópurinn telur fjölgun gjalddaga iðgjalds og drefingu þeirra yfir árið vera til hins betra..

Sjóðnum er heimilað að leggja á viðbótariðgjald ef eign A-deildar dugir ekki til að standa undir greiðsluskyldu, en það breytir þó litlu ef langt er í næsta gjalddaga iðgjalds þegar hún verður virk. Þar sem þetta er eina úrræðið sem er til staðar ef eignir sjóðsins hrökkva ekki til fyrir greiðsluskyldu innan tilskilinna tímamarka, þá leggjum við til að heimild til slíkrar álagningar verði rýmkuð umtalsvert og sjóðnum gert kleift að gjaldfella öll iðgjöld um leið og greiðsluskyldan verður virk.

Um 11. gr.

Hópurinn fagnar ströngum viðurlögum við vanskilum fjármálafyrirtækja á iðgjöldum af innstæðum. Við viljum þó ganga enn lengra og leggjum til skylt verði að birta upplýsingar um slík vanskil opinberlega, t.d. á heimasíðu sjóðsins, og tilkynna tafarlaust til Fjármálaeftirlitsins að greiðsluhæfi viðkomandi fyrirtækis sé hugsanlega ekki fyrir hendi. Jafnframt leggjum við til að alvarleg eða ítrekuð vanskil varði sviptingu starfsleyfis innlánsstofnunar.

Um 14. gr.

Í upptalningu á þeim tegundum og flokkum innstæðna sem ekki njóta tryggingaverndar leggjum við til að verði bætt við: "innstæður eigenda og stjórnenda fjármálafyrirtækis".

15. gr.

Hér er fjallað um útgreiðslufrest eftir að greiðsluskylda tryggingasjóðsins verður virk. Hópurinn telur jákvætt frá sjónarmiði neytendaverndar að afgreiðslufrestir séu styttr, enda geti það valdið miklum búsjfjum ef sparifjárnstæður séu ekki tiltækar þegar eigandi þeirra þarf á að halda. Sem fyrr er þeirri spurningu samt ósvarað hvað skuli grípa til bragðs ef eignir sjóðsins duga ekki fyrir greiðsluskyldum innstæðum, og honum tekst ekki að fjármagna sig innan 30 daga. Í slíku tilfalli væri einfaldlega stærfræðilega ómögulegt að framfylgja lögum sem þessum, og eins og áður segir teljum við rangt að lögfesta loforð um vernd sem vitað er að ekki sé hægt að uppfylla undir öllum kringumstæðum.

Um 25. gr.

Hópurinn lítur svo á að eftirlit eigi ekki aðeins að koma að ofan, heldur einnig neðan frá. Því leggjum við til að hér verði bætt við úrræðum fyrir innstæðueigendur sjálfa til að hafa frumkvæði að eftirliti með starfsemi tryggingasjóðsins á sínum eigin forsendum.

Um 26. gr.

Í samræmi við athugasemd við 25. gr. leggur hópurinn til að auk upplýsingaskyldu um sjálfa tryggingaverndina verði jafnframt komið á upplýsingaskyldu um rekstur tryggingasjóðsins til innstæðueigenda. Auk þeirra upplýsinga um tryggingavernd sem fjármálafrirtækjum er gert skylt að birta á starfsstöðvum sínum, viljum við einnig leggja til að þau skuli birta þar með áberandi hætti upplýsingar um niðurstöður síðasta áhættumats á frirtækinu.

Um 27. gr.

Hópurinn telur það hafa sína kosti og galla að fjárfestingarstefna sé ekki skilgreind sérstaklega heldur skuli vera samkvæmt ákvörðun stjórnar. Hugsanlega ætti slík skilgreining þó betur heima í reglugerð skv. 28. gr., sjá athugasemd við þá grein.

Um 28. gr.

Við bendum á að reglugerð samkvæmt þessari grein gæti falið í sér nákvæmari skilgreiningu á fjárfestingarstefnu tryggingasjóðsins, og teljum að það væri jafnvel æskilegt.

Um 29. gr.

Tilgreindar eru þær tilskipanir Evrópuþingsins og ráðsins sem lögunum er ætlað að innleiða, þar á meðal 94/19/EB og 2009/14/EB⁶. Hópurinn ítrekar mikilvægi þess að gengið sé vandlega úr skugga um að lögin teljist uppfylla með fullnægjandi hætti báðar þessar tilskipanir. Ekki síst í ljósi margumræddrar áminningar frá eftirlitsstofnun EFTA³ um ófullnægjandi innleiðingu þágildandi tilskipunar með setningu laga nr. 98/1999.¹

Um 31. gr.

Hópurinn telur ákvæði í staflíð a. um stjórnvaldssektir ef frirtæki veitir ekki fullnægjandi upplýsingar vegna álagningar iðgjalda, vera af hinu góða. Við viljum þó ganga enn lengra og leggjum til að fullnægjandi upplýsingagjöf verði forsenda fyrir starfsleyfi til innlánasöfnunar.

Um ákvæði til bráðabirgða nr. III

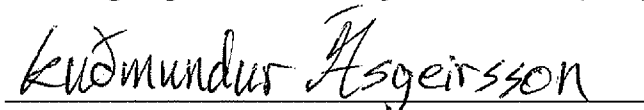
Kveðið er á um skiptingu innstæðutryggingasjóðs upp í “nýja sjóðinn” og “gamla sjóðinn” (B-deild), og að sá síðarnefndi taki við skuldbindingum vegna erlendra útibúa fyrrum íslenskra fjármálafyrirtækja sem deilur hafa staðið um undanfarin tvö ár. Hópurinn telur það mjög jákvætt að útfærð sé vel skilgreind þrotameðferð fyrir hinar eldri skuldbindingar, sem eru þannig til komnar að eignir “gamla sjóðsins” dugðu ekki til að uppfylla greiðsluskyldu hans innan tilsettra tímamarka. Við teljum mikilvægt að dreginn sé lærdómur af þeirri bitru reynslu, og ráðstafanir gerðar til að fyrirbyggja að slíkt endurtaki sig. Um leið og við vonum að aldrei muni koma til þess að reyni á hina nýju löggjöf sem hér er til umsagnar, ítrekum við enn mikilvægi þess að öll tvímæli séu tekinn af um hvort lögin teljist uppfylla tilskipanir 94/19/EB og 2009/14/EB með fullnægjandi hætti, og jafnframt útiloki alfarið ríkisábyrgð.

Samantekt

Almennt lítur hópurinn svo á að frumvarpið í núverandi mynd sé til þess fallið að styrkja löggjöf um innstæðutryggingar. Hinsvegar sé víða svigrúm til frekari endurbóta, eins og athugasemdir okkar endurspeglar vonandi á uppbyggilegan hátt.

Að lokum vill hópurinn til gamans skora á nefndarmenn að leggja þá spurningu við tækifæri fyrir fulltrúa fjármálafyrirtækjanna, hvers vegna þeir þurfi yfirhöfuð innstæðutryggingakerfi, eða hvort án þess væru peningarnir samt ekki í öruggri geymslu í bankahvelfingunum?

f.h. Áhugahóps um úrbætur á fjármálakerfinu (IFRI)


Guðmundur Ásgeirsson

Tilvísanir og heimildir:

¹ Lög nr. 98/1999 um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta (sjá 2. gr.).

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB um innlánatryggingakerfi (sjá 5. mgr. 3. gr.).

³ EFTA Surveillance Authority, letter of formal notice to Iceland, 26 May 2010. (sjá kafla 4.1 - 4.3)
<http://www.eftasurv.int/media/internal-market/LFN-Icesave.pdf>

⁴ Ríkisendurskoðun, skýrsla um endurskoðun ríkisreiknings 2007 (sjá 7. mgr. bls. 9 og 3. mgr. bls. 57).
http://www.ríkisend.is/files/skyrslur_2008/Endurskodun_ríkisreiknings_2007.pdf

⁵ FRASER: The Federal Reserve Archive System for Economic Research, The banking act of 1933,
http://fraser.stlouisfed.org/historicaldocs/1253/download/72091/1933_01248.pdf

⁶ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/14/EB um breytingar á tilskipun um innlánatryggingakerfi.

Fylgiskjöl eru engin, öll tilvísuð gögn eru opin og aðgengileg á vefnum.