



Alþingi
Erindi nr. P 139/811
komudagur 8.12.2010

8. desember 2010
SI-68609

Nefndasvið Alþingis
nefnadasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta (heildarlög, EES-reglur), 237. mál á 139. löggjafarþingi.

Með tölvupósti dags. 25. nóvember 2010 óskaði nefndasvið Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ofangreint frumvarp.

Í frumvarpi til laga um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta er m.a. kveðið á um að hámarkstrygging innlána miðist við jafngildi 100 þús. evra en áður var kveðið á um rúmlega 20 þús. evru lágmark. Stærð A-deildar sjóðsins skal nema að lágmarki 4% af heildarinnlánnum í stað 1% áður og stærð verðbréfadeildar 200 m.kr. í stað 100 m.kr. áður. Greiðslur til sjóðsins verða þríggreindar og munu m.a. taka mið af hlutdeild í heildarinnlánnum og áhættustigi. Jafnframt er skilgreining á tryggðum innlánnum þrengd frá fyrri lögum og settar eru fram orðskýringar til að gera ljóst hve langt verndin nær, þ.e. hvaða tegundir innlána eru tryggðar og minnka þannig líkur á mistúlkun.

Innlán opinberra aðila, ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja þessara aðila eru ekki tryggð skv. frumvarpinu. Almenn iðgjöld hækka úr 0,15% í 1% og gjalddögum er fjölgað úr einum í fjóra. Þá er gert ráð fyrir styttri útgreiðslutíma en í gildandi lögum. Afar mikilvægt er að gerðar séu ríkar kröfur til innlánsstofnana um að þær geri viðskiptavinum sínum grein fyrir því hvaða innlán séu tryggð eða öllu heldur hvaða innlán séu ekki tryggð.

Í 1. gr. frumvarpsins er m.a. fjallað um markmið laganna sem er að veita eigendum innlána í innlánsstofnunum og viðskiptavinum fyrirtækja í verðbréfaþjónustu vernd gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis. Ljóst er að Tryggingarsjóður getur ekki veitt eigendum innlána næga vernd á meðan verið er að byggja upp eignir hans. Því er nauðsynlegt að ábyrgðaryfirlýsing stjórnvalda um tryggingu innlána sé í gildi enn um sinn en verði aflétt eftir því sem traust til innlánsstofnana eykst. Þá er mikilvægt að aflétting gjaldeyrishafta verði um garð gengin þegar ábyrgðaryfirlýsingunni

verður aflétt að fullu og Tryggingarsjóður fjármagnaður, eins og frumvarpið segir til um.

Í 2. gr. frumvarpsins koma fram ýmsar skilgreiningar. Í fyrsta lagi vill Seðlabankinn benda á í því sambandi, að betur færi á því að raða skilgreiningunum upp í stafrófsröð, en slíkt er aðgengilegra við lestur lagagreina sem þessarar. Í öðru lagi vill Seðlabankinn benda á, að í 2. gr. mætti jafnframt koma fram skilgreining á hugtakinu *innlán*, en skilgreining á hugtakinu *innstæða* er að mati Seðlabankans ekki í fullu samræmi við lögfræðilegan skilning þess hugtaks. Þó hér kunni að virðast vera um smámunasemi að ræða, þá er um mjög mikilvægt atriði að ræða í allri fjármálagfræði og rétt að hugtökunum sé haldið til haga. Nálgun frumvarpsins hvað þessi hugtök varðar er á stundum nokkuð ruglingsleg. Hugtakið *innlán* hefur í íslensku lagamáli verið skýrt sem svo, að það sé inneign viðskiptavinar hjá fjármálastofnun, enda hefur þá viðskiptavinurinn lánað fjármálastofnuninni peninga sína og fær greidda vexti fyrir. Hugtakið *innlán* felur í sér *lán til eignar*, þ.e. það grundvallaratriði að eftir að fjármunir eru lagðir inn á innlánsreikning þá eru þeir orðnir eign bankans (innlánsstofnunarinnar) en eignarréttur viðskiptavinarins (innlánseigandans) yfir fjármununum (sem þá kallast *innstæða*) hefur umbreytt í kröfu á hendur viðkomandi banka um greiðslu innlánsins, og þá með afhendingu *innstæðunnar*, þegar þess er óskað. Hugtakið *innstæða* hefur að sama skapi verið skilgreint sem sú upphæð sem standi inni á reikningi. Þannig er skilgreining 2. gr. á hugtakinu *innstæða* nokkuð ruglingsleg, þar sem hún virðist blanda saman hefðbundnum skilgreiningum, sbr. skilgreiningar *innláns* og *innstæðu*. Má hér enn fremur benda á umfjöllun í athugasemdum í greinargerð frumvarpsins við 2. gr., þar sem borin eru saman *innstæður* og lánveitingar, og greint þar á milli. Af umfjölluninni má ráða að fyrirbærunum *innlán* og *innstæða* sé blandað saman eins og um eitt og hið sama sé að ræða en svo er ekki. Í þriðja lagi vill því Seðlabankinn benda á, að af framansögðu leiðir það að réttara væri að tala um *innlánseigendur* í frumvarpinu, en ekki *innstæðueigendur* eins og gert er. Það skal þó tekið fram, að ekki eru gerðar athugasemdir við sjálft heiti frumvarpsins, einmitt vegna þess að frumvarpið snýr að því að tryggja það að *innstæður* verði tiltækar og útgreiðanlegar til handa tilteknum hópi kröfuhafa fjármálafyrirækis, *innlánseigendum*.

Í 3. gr. frumvarpsins segir m.a. að sjóðurinn njóti ekki ríkisábyrgðar á skuldbindingum sínum í skilningi laga um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997. Jafnframt segir í 8. gr. að ef brýna nauðsyn beri til sé stjórn sjóðsins heimilt að taka lán dugi eignir sjóðsins ekki til að standa undir lágmarksskuldbindingum hans. Trúverðugleiki *innstæðutrygginga*-kerfisins er mikilvægur. Reyni á útgreiðsluskyldu sjóðsins næstu misserin er ekki líklegt að sjóðurinn nái að afla sér lánfjár til að standa

við lágmarksskuldbindingar sínar án atbeina ríkissjóðs, sbr. fengin reynsla við fall banka og sparisjóða árin 2008 og 2009. Næstu misserin ætti sjóðurinn því að hafa aðgang að lánaþyrngreiðslu hjá ríkissjóði sem falla myndi úr gildi í áföngum eftir því sem eignir hans byggjast upp. Slíkt væri eðlilegt framhald þeirra yfirlýsinga sem stjórnvöld hafa gefið um ábyrgð innlána. Seðlabankinn óttast að verði þessi leið ekki farin muni traust hins almenna innstæðueigandi á innstæðuþryggingakerfinu verða minna en ella. Almennu má þó segja, að með yfirlýsingu um að sjóðurinn njóti ekki ríkisábyrgðar, án þess að undanskilja eina deild sjóðsins umfram aðra, sé verið að staðfesta það sem almennt hefur verið talið. Kemur það enda fram í 24. mgr. aðfararorða tilskipunar EB nr. 1994/19 að svo skuli ekki vera. Er það til bóta að löggjafinn staðfesti þann skilning, og undirstriki að ríkisábyrgð komi ekki til án lagasetningar.

9. gr. fjallar um innra öryggi. Þar segir m.a. að stjórn sjóðsins skuli tryggja að reglulega sé farið yfir innri verkferla sjóðsins og að tölvubúnaður sé fullnægjandi þannig að sjóðurinn geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt lögum þessum. Skýrsla því til staðfestingar skal send Fjármálaeftirlitinu sem getur sett nánari reglur um úttekt verkferla eða rekstur og viðhald tölvukerfa samkvæmt þessari grein. Í 15. gr. er m.a. fjallað um hraða útgreiðslna og fram kemur að greiða eigi út svo fljótt sem auðið er og eigi síðar en tuttugu virkum dögum eftir að álit Fjármálaeftirlitsins liggur fyrir. Hér er um mikla breytingu að ræða frá gildandi lögum þar sem hámarksútgreiðslutími miðast við þrjá mánuði. Í því ljósi er innra utanumhald innlánsstofnana um tryggð innlán, s.s. flokkun þeirra og fjárhæðir, mikilvægt til að hægt sé að standa við framangreint tímamark. Þessi breyting er æskileg en gerir miklar kröfur til innlánsstofnana og sjóðsins svo unnt sé að uppfylla skuldbindingar.


12. gr. fjallar um greiðslur úr A-deild sjóðsins. Þar kemur m.a. fram að sjóðnum er heimilt við endurgreiðslu andvirðis innstæðu úr A-deild að inna greiðsluna af hendi í samræmi við þá skilmála er gilda um innstæðu. Þá er sjóðnum heimilt að ákveða að endurgreiða andvirði innstæðu í íslenskum krónum, að hluta til eða öllu leyti, óháð því hvort hún hefur í öndverðu verið í öðrum gjaldmiðli. Seðlabankinn telur mikilvægt að sjóðurinn hafi þessa heimild. Órói á gjaldeyrismarkaði og jafnvel skortur á gjaldeyri geta hæglega verið við þær aðstæður sem kalla á útgreiðslur úr sjóðnum.

18. gr. fjallar um lágmarksstærð og iðgjöld verðbréfadeildar. Þar kemur m.a. fram að stjórn sjóðsins er heimilt að kaupa váttryggingu hjá váttryggingafélagi sem hefur starfsleyfi á Evrópska efnahagssvæðinu og lýtur eftirliti eftirlitsaðila þar til að tryggja sig gegn tjóni. Þar sem heildareign verðbréfadeildar skal einungis að lágmarki nema 200 m.kr.

telur Seðlabankinn að sjóðurinn eigi að kaupa váttryggingu til að tryggja sig fyrir tjóni.

Seðlabanki Íslands styður frumvarp til nýrra laga um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta. Mikilvægt er fyrir traust á fjármálakerfinu að vel takist til við innleiðingu nýs kerfis og það njóti traust almennra innlánseigenda. Ljóst er að útgjöld innlánsstofna verða umtalsverð á næstu árum við að byggja upp sjóðinn. Seðlabankinn telur þau réttlætanleg og styður framgang frumvarpsins að teknu tilliti til áður nefndra athugasemda.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Már Guðmundsson,
seðlabankastjóri


Tryggvi Pálsson
framkvæmdastjóri