

Nefndarálit

um frv. til l. um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

Frá 2. minni hluta viðskiptanefndar.

Í frumvarpinu er lagt til að eigendum innstæðna í innlánsstofnunum og viðskiptavinum fyrirtækja í verðbréfabjónustu verði veitt lágmarksvernd gegn greiðsluerfiðleikum viðkomandi fyrirtækis. Til að unnt sé að veita þá vernd sem er kveðið á um í frumvarpinu er innlánsstofnunum og fyrirtækjum í verðbréfabjónustu skylt að greiða iðgjald til Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta sem skal inna af hendi greiðslu hvíli greiðsluskylda á honum.

Eins og kunnugt er hafa íslensk fjármálafyrirtæki greitt í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta en eftir fall bankanna reyndist ekki nægt fé í sjóðnum til að mæta tapinu og nemur tap hans mörg hundruð milljörðum króna. Samkvæmt tilskipun Evrópusambandsins 94/19/EB um innstæðutryggingar skal sérhvernt aðildarríki tryggja að á yfirráðasvæði þess sé komið á einu eða fleiri innlánatryggingakerfum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir skiptingu sjóðsins í A-deild (ný deild) og B-deild (núverandi deild) og skal B-deildin lögð niður þegar greiðslu skuldbindinga hennar er lokið vegna ábyrgða sem hafa fallið á hana fyrir gildistöku laganna. Verði frumvarpið að lögum munu iðgjöld renna inn í A-deild og er þeim ætlað að mæta áföllum framtíðarinnar.

Í gildandi lögum er mælt fyrir um að verndin nemi 20.887 evrum. Samkvæmt frumvarpinu er kveðið á um að hámarksvernd nemi allt að 100.000 evrum en Evrópusambandið hefur ákveðið að hækka verndina í þeim tilgangi að auka tiltrú á bankakerfinu innan sambandsins.

Fram hefur komið við umfjöllun um málið í nefndinni að enginn tryggingarsjóður í heiminum væri fær um að mæta falli stærstu fjármálastofnunar sem starfsemi hans næði til. Þá var bent á að það muni taka marga áratugi að safna nægilegum sjóði til að geta mætt falli eins af þremur stóru íslensku viðskiptabönkunum. Ljóst er að slíkur sjóður mun ekki gagnast núlifandi Íslendingum ef annað þvívíkt hrun verður og er því um falskt öryggi að ræða. Á vettvangi Evrópusambandsins hefur það einnig verið rætt að stofnaður verði sameiginlegur sjóður á evru-svæðinu sem væri það burðugur að hann gæti greitt tap af falli stórra banka. Enn er þó langt í að slíkur sjóður verði stofnaður. 2. minni hluti telur rétt að reynt verði að taka upp samstarf við stærri erlendan sjóð, t.d. þann norska. Fram hefur komið að ekki hafi verið reynt að koma slíku samstarfi á.

Tryggingar innstæðna á Evrópska efnahagssvæðinu.

Tryggingarsjóðir innstæðueigenda eins og þeir eru hugsaðir á Evrópska efnahagssvæðinu eru meingölluð fyrirbrigði og hefur það verið ljóst um allnokkurt skeið. Þeir byggjast ekki á endurtryggingum eins og flest öll tryggingarstarfsemi, hvort heldur er váttryggingar eða viðlagatryggingar, heldur eingöngu á söfnun í tryggingarsjóð. Árið 2008 stóð framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fyrir rannsókn á innstæðutryggingarsjóðum ESB-ríkjanna þar sem geta sjóðanna til að greiða út tryggðar innstæður var metin og gerður samanburður á milli landanna. Talað er um lítið áfall (e. low impact) þar sem gert er ráð fyrir að tryggingarsjóður

þurfi að greiða út 0,035% innstæðna vegna bankagjaldþrots í viðkomandi landi, miðlungs áfall (e. medium impact) sem nær til 0,81% innstæðna í landinu og að lokum stórt áfall (e. high impact) sem nær til 3,24% innstæðna. Við hrún bankanna hér á landi árið 2008 lentu um 85% innstæðna í uppnámi. Það er 26 sinnum stærra en Evrópusambandið skilgreindi sem stórt áfall árið 2008. Könnun ESB sýndi að eignir innstæðutryggingarsjóða árið 2004 dugðu aðeins fyrir 0,7% af tryggðum innlánnum að meðaltali. Það er alveg ljóst að ekkert innstæðutryggingakerfi innan sambandsins stenst algjört kerfishrun. Sjóðirnir eru hugsaðir fyrir aðstæður þar sem margar fjármálastofnanir eru aðilar að sama sjóðnum. Ef eitt fjármálafyrirtæki af 100 álíka stórum fellur á sjóðurinn að ráða við það en þegar fjármálamarkaðurinn er byggður á þremur stórum bönkum og nokkrum smærri er útilokað að einn sjóður geti ráðið við það. Það er því fyrirséð að sá sjóður sem hér hefur verið starfræktur og lagt er til að haldi áfram starfsemi í breyttri mynd mun ekki geta þjónað íslenskum bankamarkaði nema verulegar breytingar verði gerðar á fyrirkomulagi hans.

Falskt öryggi.

Á meðan allt lék í lyndi var nóg fyrir flesta að trúa því og treysta að innstæður þeirra væru öruggar í bönkunum. Það var ekki fyrr en fór að hrikta verulega í bankakerfinu að það skapaðist vantraust á kerfið sem leiddi af sér áhlaup á bankana sem þeir gátu ekki staðið af sér. Af því má sjá að falskt öryggi getur virkað ágætlega, svo lengi sem tiltrú á kerfinu er fyrir hendi. Nú er trú almennings hins vegar í lágmarki og því mun tómur eða félitill sjóður ekki virka sannfærandi, jafnvel þótt tryggingarfjárhæðin sé hækkuð upp í 100.000 evrur. Þá hefur bæði almenningur og bankamenn lært það af fenginni reynslu að í raun er ríkisábyrgð á innstæðum því þegar bankakerfið hrundi greiddi ríkið allar innstæður. Rökrétt er að gera ráð fyrir að komi til annars hruns mundi ríkisvaldið bregðast eins við.

Að stofna nýja en vanmáttuga deild í gjaldþrota sjóði er líkast því að sleppt sé að koma upp öryggiskerfi í byggingu en setja í staðinn límmiða sem gefur hið gagnstæða til kynna í gluggann. Húsið er algjörlega óvarið en einhverjir gætu hugsanlega trúað því sem á límmiðanum stendur og hætta við að brjótast inn. Sé það á almenna vitorði að öryggiskerfið sé ekki tengt er límmiðinn hins vegar engin fyrirstaða.

Tryggingarinnstæðusjóðurinn og Icesave.

Ekki er hægt að fjalla um Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta án þess að minnst á tengsl hans við Icesave-málið en í raun er það sjóðurinn sem, samkvæmt framlögðum frumvörpum og lögum um Icesave-málið, er ábyrgur fyrir greiðslu á þeim fjármunum sem Bretar og Hollendingar hafa greitt innstæðueigendum í þeim löndum.

Annar minni hluti telur alveg ljóst að Icesave-skuldin er skuld einkaaðila sem má ekki undir neinum kringumstæðum láta falla á íslenska skattgreiðendur, íslensku þjóðina. Góðar líkur eru á að mikið innheimtist upp í Icesave-skuldina úr þrotabúi gamla Landsbankans. Krafa um vaxtagreiðslur vegna Icesave yrðu þó alltaf gerðar á sjóðinn þar sem þær eru ekki forgangskröfur. 2. minni hluta finnst ekki koma til greina að þjóðnýta einkaskuldir fallinna fjármálafyrirtækja. Því beri að leita allra leiða til að láta þá sem ollu skuldunum greiða þær. Ljóst er að fjármálageirinn ber gríðarlega ábyrgð og gerir enn þótt um önnur fyrirtæki sé að ræða en þau sem fóru á hausinn með stórfelldum skaða haustið 2008. Endurreistu bankarnir hafa skilað umtalsverðum hagnaði síðustu missiri og er samanlagður hagnaður Arion-banka og Íslandsbanka á árinu 2010 42 milljarðar kr. en ársskýrsla Landsbanka Íslands liggur ekki fyrir þegar þetta er ritað. Því má vera ljóst að svigrúm fjármálakerfisins, og þá einkum stóru bankanna þriggja, til að taka á sig skuldbindingar vegna Icesave er töluvert. Að mati 2. minni

hluta stendur valið á milli þess að bankarnir og eigendur þeirra geti greitt sér riflegan arð á næstu árum eða að ríkisvaldið hlutist til um að þeir fjármunir sem annars yrðu greiddir sem arður verði nýttir til að greiða vexti vegna Icesave svo þeir lendi ekki á þjóðinni. Til þess eru að minnsta kosti tvær mögulegar leiðir, bankaskattur og að innheimta fjármuni með iðgjöldum sem greiðist Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta.

Greiðsla Icesave í gegnum tryggingarsjóðinn.

Í frumvarpinu er lagt til að iðgjöld í Tryggingarsjóðinn verði hækkuð í 1% og að sjóðnum verði skipt í tvær deildir, A-deild og B-deild og færu öll iðgjöldin í A-deildina nýju. 2. minni hluti telur að hægt væri að skipta greiðslu innlánsstofnana á milli deildanna tveggja þannig að í stað þess að allt iðgjaldið fari í A-deild (nýja kerfið) skiptist gjaldið þannig að 0,8% rynni til B-deildar (eldri deildar) en 0,2% í A-deild. Þannig yrði hærra hlutfall innstæðna greitt í nýja deild en samkvæmt gildandi lögum en einnig áfram greitt í gömlu deildina og þannig yrðu greiddir vextir af Icesave-skuldinni og annar kostnaður sem kann að falla til. 2. minni hluti leggur þó til að í stað þess að innstæðudeild sjóðsins sé rekinn í tveimur deildum verði sjóðirnir tveir til að tryggja til fullnustu að þeir sem kunna að eiga kröfu í aðra deildina geti ekki gert kröfu á að fá greitt úr hinni. Þetta fyrirkomulag yrði við lýði meðan á greiðslu Icesave-skuldarinnar stendur. Kosturinn við þessa leið er að ekki er verið að leggja til auknar álögur á fjármálafyrirtækin umfram það sem lagt er til í frumvarpinu.

Haustið 2008 lánaði breska fjármálaráðuneytið breska tryggingarinnstæðusjóðnum, Financial Services Compensation Scheme (FSCS), 20 billjónir punda. Lögunum um FSCS var breytt í apríl 2008 í því skyni að veita heimild til að innheimta iðgjöld (e. levies) til að geta staðið undir framtíðargreiðslum bæði vegna trygginga og kostnaðar við lántökur. Í fjárhagsáætlun fyrir árin 2011 til 2012 má sjá að starfandi fjármálafyrirtæki í Bretlandi fjármagna vaxtakostnað af láninu.

Lausn til framtíðar á innstæðutryggingum.

Eins og fram hefur komið hefur 2. minni hluti enga trú á því kerfi sem er á innstæðutryggingum nú en getur hugsað sér tvær leiðir til að tryggja sem mest öryggi innstæðna. Önnur leiðin er að innlán verði alltaf forgangskröfur í bú fjármálafyrirtækja sem væri í anda neyðarlaga. Innstæðueigendur fengju því sínar innstæður en lánveitendur og eigendur bankanna, þ.e. þeir sem ábyrgðina bera taka skellino ef fjármálafyrirtæki sem þeir báru ábyrgð á fer í þrot. Slík leið ætti að tryggja að skattgreiðendur þyrftu ekki að hlaupa undir bagga. Hin leiðin er sú að íslensk stjórnvöld semji um aðild að burðugum erlendum innstæðutryggingarsjóði. Efnahags- og viðskiptaráðherra hefur í tvígang lagt fram frumvarp til nýrra heildarlaga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta og virðist staðráðinn í að endurreisa Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta með tveimur deildum og hærri iðgjöldum, frumvarp sem tekur á engan hátt á rót vandans og gæti komið okkur í sömu stöðu á nýjan leik.

Annar minni hluti leggur til að málinu verði **vísað til ríkisstjórnarinnar** og henni falið að leita samstarfs við stærri og burðugri tryggingarsjóð á erlendri grund. Varatillögur 2. minni hluta eru á sérstöku þingskjali og koma til atkvæða verði framangreind tillaga felld. Þær eru þess efnis að í stað þess sjóðurinn starfi í tveimur deildum muni nýr sjóður verða stofnaður samkvæmt frumvarpi þessu en núverandi sjóður starfi áfram samkvæmt gildandi lögum. Þó er gert ráð fyrir því að ákvæði um verðbréfadeild í gildandi lögum falli brott.

2. minni hluti gerir ráð fyrir því að iðgjald verði greitt í báða sjóði; 0,8% tryggðra innstæðna í núverandi sjóð en 0,2% tryggðra innstæðna í hinn nýja sjóð.

Alþingi, 24. mars 2011.

Margrét Tryggvadóttir.