

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Flm.: Jón Bjarnason, Atli Gíslason, Lilja Mósesdóttir.

1. gr.

1. másl. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo: Viðskiptabanki skv. 1.–5. tölul. 1. mgr. 3. gr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 20. gr. laganna:

- a. 7.–9. tölul. 1. mgr. 20. gr. falla brott.
- b. Orðið „viðskiptabankar“ í lokamálsgrein fellur brott.

3. gr.

Við 42. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Aðila, einum sér eða í samstarfi við aðra, sem fer með virkan eignarhlut í viðskiptabanka er ekki heimilt að fara með virkan eignarhlut í lánaþyrirtæki eða verðbréfaþyrirtæki.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013.

Greinargerð.

Frumvarp um aðskilnað fjárfestingarbanka og viðskiptabanka hefur áður verið lagt fram á 130. þingi (7. mál), 135. þingi (661. mál) og 136. þingi (14. mál), síðast af þingmönnum Ögmundi Jónassyni og Jóni Bjarnasyni. Frumvörpin náðu ekki fram að ganga og frumvarpið sem nú er lagt fram er með breyttu sniði og að afstöðnu hrúni íslensku bankanna haustið 2008. Vinstri hreyfingin – grænt framboð hefur ítrekað ályktað um mikilvægi þess að aðskilja umrædda starfsemi til að tryggja öruggari viðskipti fyrir hinn almenna borgara sem ekki vill taka á sig áhættufjárfestingar. Má um það m.a. vísa til ályktunar flokkráðsfundar frá 2. febrúar 2012 og landsfundar VG sem haldinn var 20.–22. mars 2009 (sjá fylgiskjal III).

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar með það að leiðarljósi að aðskilja starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka. Í kafla 8.5 í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins frá mars 2012 er talið að óheppileg tengsl milli þessara þátta hafi átt snaran þátt í rótum kreppunnar 2008. Alhliða bankar hafi fyrir tilstuðlan ríkis-ábyrgðar á innstæðum og annarra óheppilegra hvata í fjármálakerfinu haft tilhneigingu til að stunda áhættusamar fjárfestingar og af því hafa skattgreiðendur borið mikinn skaða. Í frumvarpinu er af þeim sökum mælt fyrir um að starfsheimildir viðskiptabanka verði takmarkaðar við hefðbundna viðskiptabankaþjónustu með nokkuð svipuðum hætti og ákveðið var við setningu laga nr. 77/2012, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, er varðaði sparissjóði.

Lagt er til í 1. og 2. gr. frumvarpsins að starfsemi viðskiptabankanna verði bundin við inn- og útlánastarfsemi en ekki viðskipti og þjónustu með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti en undir þau lög fellur meðal annars verðbréfamiðlun, viðskipti fyrir eigin reikning og fjárfestingarráðgjöf. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að viðskiptabönkum verði heimilt að afla sér heimild verðbréfafyrirtækis eins og sparisjóðum var heimilað með umræddum breytingarlögum auk þess sem lagt er til í 3. gr. að girt verði fyrir að sömu aðilar fái heimildir til þess að eiga fyrirtæki í viðskiptabankastarfsemi annars vegar og fjárfestingarstarfsemi hins vegar.

Umsagnir sem efnahags- og viðskiptaráðuneytinu, nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, bærust við framangreinda skýrslu sýna að skoðanir eru skiptar um aðskilnað umræddra starfsþátta og hafa sumir bent á að tillaga frumvarpsins dragi úr rekstrarhagkvæmni fjármála-fyrirtækja og möguleikum þeirra til þess að veita viðskiptavinum sínum heildstæða þjónustu. Aðrir hafa bent á nauðsyn þess að reisa skorður við starfsemi viðskiptabanka sem fyrir tilstuðlan innlánstryggingakerfisins hafi notið ríkisstyrktar fjármögnunar. Innlán almennings hafi í skjóli þeirrar ábyrgðar verið nýtt til áhættusamra fjárfestinga með tilheyrandi áhættu fyrir skattgreiðendur. Má um þetta vísa í greinargerð Straums fjárfestingarbanka en þar er einnig vakin athygli á þeim freistnivanda sem er til staðar þegar sami viðskiptabankinn hefur á hendi fyrirtækjaráðgjöf, verðbréfamiðlun og eigin viðskipti (sjá fylgiskjal II).

Með hliðsjón af því að fjárfestingarbankastarfsemi viðskiptabankanna hefur verið í lágmarki eftir hrun fjármálakerfisins má halda því fram að nú sé hentug tímasetning til þess að breyta lagaumhverfi fjármálafyrirtækja með þeim hætti sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Í tillögu til þingsályktunar sem fulltrúar allra flokka utan Sjálfstæðisflokks hafa flutt á yfirstandandi þingi um aðskilnað viðskiptabanka og fjárfestingarbanka (228. mál) er þróun stefnumótunar þessara mála á alþjóðavettvangi rakin og tekið undir mikilvægi þess að aðskilja áhættusama fjárfestingarstarfsemi og hefðbundna bankastarfsemi. Tillagan virðist líkt og frumvarp þetta ganga lengra en tillögur þriggja manna ráðgjafarhóps atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra frá október 2012 þar sem lögð er áhersla á að fjármálafyrirtæki verði þannig uppbyggð að hægt verði að aðgreina fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi við skilameðferð.

Komi í ljós að breytingar samkvæmt frumvarpsinu standi í vegi fyrir því að viðskiptabankar geti sinnt ákveðinni kjarnastarfsemi fyrir viðskiptavinum sína, eins og á reyndi í tilviki sparisjóðanna, er eðlilegt að það komi til skoðunar við þinglega meðferð frumvarpsins en á það hefur verið bent að mikilvægt sé að viðskiptabönkum verði áfram heimilt að sinna fjárstýringu og taka þannig þátt í markaðsviðskiptum með gjaldeyri og vaxtaafleiður. Jafnframt er við hæfi að umsagnaraðilar skoði tillögur frumvarpsins, sem fela í sér róttæka breytingu á skipulagi bankastarfsemi, í samhengi við önnur ákvæði laga um fjármálafyrirtæki.

Fylgiskjal I.

Umsögn Straums fjárfestingabanka hf. um skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan íslensks fjármálalífs. (21. ágúst 2012.)

Þann 25. mars síðastliðinn kynnti efnahags- og viðskiptaráðherra skýrslu um framtíðarskipan fjármálakerfisins á Íslandi. Skýrslan er nú til umfjöllunar í efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis og vill Straumur fá að koma eftirfarandi umsögn um skýrsluna, á framfæri við nefndina.

Fjárfestingabankastarfsemi viðskiptabankanna er í dag fjármögnuð með innlánnum almennings. Það er óviðunandi staða.

1. Raunveruleg hættu er á öðru kerfishruni – bankarnir eru enn „too-big-to-fail“
2. Blokkarmyndun í viðskiptalífinu með þátttöku bankanna er að endurtaka sig
3. Þjóðin ber kostnaðinn af einokun bankanna á fjármálaþjónustu

Afar brýnt er að aðskilja þessa starfsemi með lögum til að forðast annað hrun.

Hverjar eru lausnirnar?

- **Skylda þarf bankanna til að selja fjárfestingabankastarfsemi sína.** Þannig minnka þeir og verða áhugaverðari í augum mögulegra kaupenda. Dregið er úr hættunni á að viðskiptabankarnir falli og að ríkið og almenningur þurfi að borgi brúsann – t.d. vegna of mikillar áhættusækni bankastarfsmanna með innstæður.
- **Áhætta á heima á opnum og frjálsum verðbréfamarkaði** – en ekki í bönkum með ríkisábyrgð. Fjárfestingabankastarfsemi nemur einungis 5% af heildarumsvifum viðskiptabankanna en áhættan sem henni fylgir setur sjálft rekstrarhæfi bankanna að veði. Nauðsynlegt er að viðskiptabankar sem taka við innlánnum og veita almenna bankaþjónustu, séu reknir með langtímahagsmuni, bæði bankanna og þjóðarinnar að leiðarljósi.
- **Bregðast þarf við séríslenskum aðstæðum.** Íslenska fjármálakerfið er enn mjög stórt í hlutfalli við stærð þjóðarbúsins (u.þ.b. tvöföld þjóðarframleiðsla). Viðskiptabankarnir eru í dag eingöngu í innlendri starfsemi og þess vegna er mun einfaldara að koma aðskilnaði á hér, en víða erlendis. Á Norðurlöndunum er aðskilnaður í raun í heiðri hafður, án þess að hann sé beinlínis áskilinn í lögum. Þar eru nú þegar mörg öflug sérhæfð fjármálafyrirtæki og mun meiri fjölbreytni.

Að lokum

Umræðan um aðskilnað fer nú fram beggja megin Atlantshafs. En jafnvel þó að margir helstu áhrifamenn í fjármálakerfi heimsins, þar á meðal sumir helstu arkitektar „universal banking“, tali nú um nauðsyn aðskilnaðar - þá er aðskilnaður enn brýnni á Íslandi þar sem stærð bankanna er svo yfirþyrmandi.

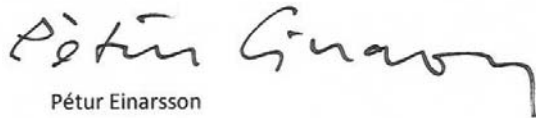
Þverpólitísk samstaða hefur verið um þetta efni hér á landi og jafnan verið nefnt sem hluti af þeim lærdómi sem draga þurfi af hruninu. Aðskilnaður væri þýðingarmikið skref í áttina að heilbrigðara umhverfi á Íslandi, bæði utan um fjármálastarfsemi og fyrir atvinnulífið í heild.

Það er hægur vandi að skapa heilbriggt og virkt fjármálakerfi sem er vel í stakk búið að þjóna þörfum íslensks atvinnulífs og íslensks almennings á næstu árum. En það gerist ekki af sjálfu sér. Stjórnvöld verða að axla ábyrgð á því verkefni.

Straumur er tilbúinn að koma fyrir efnahags- og viðskiptanefnd og/eða veita nefndarmönnum nánari upplýsingar sem gagnast geta við umfjöllun Alþingis um skýrsluna.

Virðingarfyllst,

f.h. Straums fjárfestingabanka hf.



Pétur Einarsson
forstjóri

Fylgiskjal II.

Tillögur Straums fjárfestingabanka hf. að lagabreytingum sem fela í sér aðskilnað viðskipta- og fjárfestingarbanka. (7. september 2012.)

1. Viðskiptabönkum verði óheimilt að stunda fyrirtækjaráðgjöf
2. Viðskiptabönkum verði óheimilt að stunda verðbréfamiðlun
3. Viðskiptabönkum verði óheimilt að stunda eigin viðskipti¹

Greinargerð

Í dag eru þrír stórir viðskiptabankar allsráðandi á íslenskum fjármálamarkaði. Samanlögð stærð þeirra nemur u.þ.b. tvöfaldri landsframleiðslu Þjóðarinnar. Viðskiptabankarnir eru að mestu leyti fjármagnaðir með innlánnum. Fall eins þeirra myndi hafa í för með sér óheyrligan kostnað fyrir þjóðarbúið, bæði beint og óbeint. Yfirlýsing stjórnvalda um allsherjar ábyrgð á innlánnum breytir engu um það.

Viðskiptamódel íslensku viðskiptabankanna er í grunninn það sama og það var fyrir hrun, að því undanskildu að þeir eru með óverulega starfsemi erlendis. Þeir voru, og eru enn, í senn viðskiptabankar og fjárfestingabankar.

Viðskiptabankar geta við eðlilegar aðstæður skilað viðunandi arðsemi án þess að stunda fjárfestingabankastarfsemi. Eftir hrunið sem varð haustið 2008 kom upp mikil umræða um að breyta íslenska fjármálakerfinu. Aðskilnaður fjárfestingabankastarfsemi frá viðskiptabankastarfsemi hefur verið nefnt sem stærsta skrefið sem stíga þurfi til að koma í veg fyrir að sama þróunin endurtaki sig.

Fjöl mörg vandamál koma upp þegar fyrirtækjaráðgjöf, verðbréfamiðlun og eigin viðskipti eru á hendi viðskiptabanka

Þegar viðskiptabankarnir þrír sinna fyrirtækjaráðgjöf fyrir þau fyrirtæki sem eru með sín bankaviðskipti hjá þeim koma upp nokkrar spurningar tengdar freistnivanda og armslengdarsjónarmiðum.

- Er eðlilegt að sá sem lánar og sá sem veitir ráðgjöf sé einn og sami aðilinn? Hver gætir hagsmuna viðskiptavinarins við þær aðstæður?
- Er líklegt að fyrirtækjaráðgjöf banka ráðleggi viðskiptavini sínum að sækja fjármögnun annað (s.s. á markað eða erlendis)?
- Er ekki enn sama hættu til staðar, og fyrir hrun, að skammtímasjónarmið séu látin ráða við lánveitingar og ráðgjöf (svo sem til að bæta ársfjórðungsuppgjör bankans)?

¹ Svo sem stöðutöku í hlutabréfum og fyrirtækjaskuldabréfum, viðskiptavakt og sölutryggingar sem og að stunda lánveitingar og afleiðuviðskipti með hlutabréf og fyrirtækjaskuldabréf. Viðskiptabönkum verði þó áfram heimilt að sinna fjárstýringu og taka þannig þátt í markaðsviðskiptum með gjaldeyri og vaxtaafleiður.

- Er ekki enn sama hættu til staðar, og fyrir hrun, að starfsmenn fyrirtækjaráðgjafar bankans beiti óeðlilegum þrýstingi innan bankans til að fá lán samþykkt?

Viðskiptabankar, í skjóli ódýrrar ríkistryggðrar fjármögnunar, stunda í dag áhættusamar lánveitingar og stöðutökur til að styðja við fjárfestingabankastarfsemi sína í samkeppni við sérhæfð fjármála fyrirtæki á markaði. Þetta hefur margvísleg neikvæð áhrif á gegnsæi á íslenskum fjármálamarkaði. Svara þarf eftirfarandi spurningum.

- Leiðir þetta fyrirkomulag til réttar verðlagningar áhættu í kerfinu? Mun það leiða til uppbyggingar á heilbrigðum og skilvirkum fjármálamarkaði?
- Er áhyggjuefni að ekki sé virkur markaður með fyrirtækjaskuldabréf á Íslandi í dag?
- Ef ekkert er að gert munu fjárfestingabankar þá ekki finna sig knúna til að sækja um viðskiptabankaleyfi, rétt eins og Straumur og MP Banki gerðu fyrir hrun?
- Stuðlar eignarhald bankanna á fyrirtækjum á samkeppnismarkaði að heilbrigðu atvinnulífi?
- Er eðlilegt að viðskiptabankarnir nýti ríkistryggð innlán almennings til að fjármagna eða fjárfesta í hlutabréfum?

Rök gegn aðskilnaði

Helstu rökin gegn því að aðskilja fjárfestingabankastarfsemi frá viðskiptabankastarfsemi sem nefnd hafa verið eru eftirtalin.

Samlegðaráhrif í rekstri bankanna

Þegar rekstrarreikningar bankanna þriggja fyrir 2011 eru skoðaðir, þá kemur í ljós að tekjur þeirra af starfsemi sem tillögurnar um aðskilnað taka til, eru óverulegar. Í skýrslu greiningardeildar Arion banka er hún metin sem 5% af heildarstarfsemi viðskiptabankanna. Áhrifin eru því óveruleg og lag að gera þetta nú.

Áhættudreifing

Eina takmörkunin á fjárfestingarkostum viðskiptabankanna sem fylgir aðskilnaði felur í sér að þeir geti ekki fjárfest í hlutabréfum fyrirtækja. Erfitt er að sjá að sú takmörkun auki áhættu viðskiptabankanna.

Að fylgja fordæmi annarra ríkja þegar kemur að lagaumgjörð fjármálamarkaðarins

Fjármálastofnanir í Evrópu glíma við margvíslega erfiðleika. Breytingar eins og rætt er um að gera hér eru illmögulegar við þær aðstæður, þar sem áhrifin á hinar evrópsku stofnanir yrðu mun meiri en á íslensku bankanna. Engu að síðu hefur mikil umræða farið fram innan margra landa Evrópu um aðskilnað og ástæðurnar eru augljósar. Fjármálastofnanirnar sjálfar eru hins vegar mjög áhrifamiklar í umræðu um eigið regluverk, bæði hér og erlendis. Eins ber að hafa í huga að efnahagskerfi í löndum eins og Bretlandi, eru mjög háð því að halda stöðu sinni sem fjármálamiðstöð Evrópu. Þetta ber að hafa í huga þegar þær tillögur sem fram hafa komið eru skoðaðar. Aðstæður á Íslandi í dag eru þannig að hægt er að ganga alla leið í þá átt sem aðrar þjóðir hafa viljað, en með litlum tilkostnaði og nær engri röskun á fjármálakerfinu.

Hvaða breytingar þarf að gera á umgjörð íslensks fjármálamarkaðar?

Af einhverjum ástæðum varð Ísland langverst úti í bankakreppunni 2008. Regluverk var sambærilegt og til að mynda á Norðurlöndunum en engu að síður voru íslensku bankarnir, sem voru í raun fjárfestingabankar, með allt öðru sniði en hinir á Norðurlöndunum.

Stjórnvöld geta auðvitað ákveðið að treysta á að Íslendingar hafi lært af reynslunni og muni haga sér öðruvísi næst, en það gæti orðið dýrkeypt.

Tillögurnar um aðskilnað munu leiða til minni áhættusækni, meiri fjölbreytni og aukins gagnsæis og þar með gera eftirlit skilvirkara. Þær eru einfaldar í framkvæmd og leiða ekki til mikils tilkostnaðar eða röskunar á íslenska fjármálakerfinu.

Viðauki

Úr lögum nr. 161 frá árinu 2002 um fjármálafyrirtæki –

3. gr. Leyfisskyld starfsemi.

Eftirtalin starfsemi er starfsleyfisskyld samkvæmt lögum þessum:

1. Móttaka endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi:

- a. Innlán.
- b. Skuldaviðurkenningar.

2. Veiting útlána sem fjármögnuð eru með endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi.

3. Eignaleiga þegar fyrirtæki hefur slíka starfsemi að meginstarfsemi sinni. Með eignaleigu er átt við leigustarfsemi með lausafé eða fasteignir þar sem leigusali selur leigutaka hið leigða gegn umsömdu leigugjaldi í tiltekinn lágmarksleigutíma.

4. ...¹⁾

5. Útgáfa og umsýsla rafeyris.

6. [Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti:

- a. Móttaka og miðlun fyrirmæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga.
- b. Framkvæmd fyrirmæla fyrir hönd viðskiptavina.
- c. Eignastýring.
- d. Fjárfestingarráðgjöf.

e. Sölutrygging í tengslum við útgáfu fjármálagerninga og/eða útboð fjármálagerninga.

f. [Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar og taka verðbréfa til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði.]²⁾

g. Rekstur markaðstorgs fjármálagerninga (MTF).³⁾

7. Rekstur verðbréfasjóða.

Fylgiskjal III.**Endurskipulagning bankanna.**

Úr ályktun landsfundar Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs,
Reykjavík, 20.–22. mars 2009.

Landsfundur leggur til að:

1. [...]
2. starfsemi bankanna sinni eingöngu inn- og útlánastarfsemi fyrir almenning auk grunnþjónustu við atvinnuvegina.
3. þeir bankar sem einungis sinna fjárfestingar- og áhættustarfsemi séu aðskildir almennri bankastarfsemi og séu alfarið á ábyrgð eigenda þeirra. Slíkur aðskilnaður starfseminnar ætti að tryggja öruggari viðskipti fyrir hinn almenna borgara sem ekki vill taka á sig áhættufjárfestingar.
[...]

Gagnsætt bankakerfi – burt með verðtryggingu – þak á vexti.

Ályktað á flokksráðsfundi Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs,
20. nóvember 2010.

Flokksráðsfundur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, haldinn í Reykjavík 19.–20. nóvember 2010, skorar á ráðherra og þingmenn flokksins að beita sér fyrir því að stjórnsýsla í bankakerfinu verði gerð gagnsæ og ákvarðanir þar öllum kunnar. Opín aðkoma að vinnu í þrotabúum gömlu bankanna sem og eftirlit með því sem fer fram innan bankanna er ein af forsendum þess að hér fái myndast heilbrigðari bankastarfsemi. Skilanefndir verði lagðar niður svo fljótt sem auðið er. Flokksráðsfundurinn krefst þess að tryggður verði með lögum aðskilnaður viðskiptabanka og fjárfestingasjóða og að afnumin sé með lögum verðtrygging lána og þak sett á fjármagnskostnað.

<http://www.vg.is/frettir/eldri-frettir/nr/4911>

Aðskilnaður fjárfestinga- og viðskiptabankastarfsemi.

Ályktað á flokksráðsfundi Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs,
25. febrúar 2012.

Flokksráð fagnar að ráðuneyti bankamála skuli vera komin á ábyrgð Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og felur nýskipuðum ráðherra bankamála að flytja frumvarp til laga um aðskilnað starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka sem þingmenn flokksins hafa flutt endurtekið á fyrri þingum.

<http://www.vg.is/frettir/eldri-frettir/nr/5273>