

## Tillaga til þingsályktunar

### um aðskilnað fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.

Flm.: Katrín Jakobsdóttir, Svandís Svavarsdóttir, Birgitta Jónsdóttir, Eygló Harðardóttir, Logi Einarsson, Kolbeinn Óttarsson Proppé, Smári McCarthy, Oddný G. Harðardóttir, Einar Brynjólfsson, Steinunn Þóra Árnadóttir, Silja Dögg Gunnarsdóttir, Viktor Orri Valgarðsson, Guðjón S. Brjánsón, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.

Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að útbúa lagafrumvarp sem tryggi aðskilnað starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka með það að markmiði að lágmarka áhættu þjóðarþúsins vegna bankareksturs og minnka líkur á tjóni almennings af völdum áfalla í bankastarfsemi. Frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi á 147. löggjafarþingi.

#### Greinargerð.

Þingmál þessa efnis hefur alloft áður birst á vettvangi Alþingis en án þess að verða nokkru sinni leitt til lykta. Ögmundur Jónasson flutti slíkt mál fyrst á 130. löggjafarþingi (7. mál) ásamt Steingrími J. Sigfússyni og síðar tvívegis ásamt Jóni Bjarnasyni, á 135. löggjafarþingi (661. mál) og einnig á 136. löggjafarþingi (14. mál) án þess að það hlyti brautargengi. Um var að ræða frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem fól í sér aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi.

Á 140. löggjafarþingi (632. mál), 141. löggjafarþingi (228. mál), 142. löggjafarþingi, (18. mál) og loks á 143. löggjafarþingi (18. mál) fluttu Álfheiður Ingadóttir og síðar Árni Þór Sigurðsson, ásamt fleiri þingmönnum, þingsályktunartillögu um skipun nefndar til að endurskoða „skipan bankastarfsemi í landinu með það að markmiði að lágmarka áhættuna af áföllum í rekstri banka fyrir þjóðarbúið, með aðskilnaði viðskiptabanka og fjárfestingarbanka“. Þingsályktunartillagan varð ekki útrædd en á 141. löggjafarþingi var fjallað um hana í efnahags- og viðskiptanefnd auk þess sem tíu aðilar gáfu umsögn um málið. Nefndin afgreiddi málið einróma (þskj. 1290) og lagði til að skipuð yrði „nefnd er kanni hvort og þá með hvaða hætti megi aðskilja viðskiptabanka og fjárfestingarbanka með það að markmiði að lágmarka áhættuna af rekstri banka fyrir þjóðarbúið. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi og skili tillögum sínum fyrir 1. október 2013“.

Umsagnirnar, ólík sjónarmið um gagnsemi þess að aðskilja til fulls starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka og þróun á þeim vettvangi erlendis, m.a. á Evrópska efnahagssvæðinu, urðu til þess að þegar Árni Þór Sigurðsson ásamt fjórum þingmönnum úr tveimur flokkum lagði þingmálið aftur fram á 142. löggjafarþingi (18. mál) og á 143. löggjafarþingi (18. mál) var tillögutextanum breytt og varð hann svohljóðandi samkvæmt einróma tillögu efnahags- og viðskiptanefndar: „Alþingi ályktar að fela fjármála- og efnahagsráðherra að skipa nefnd er kanni hvort og þá með hvaða hætti megi aðskilja viðskiptabanka og fjárfestingarbanka með það að markmiði að lágmarka áhættuna af rekstri banka og áföllum í starfsemi þeirra fyrir þjóðarbúið. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi og skili tillögum sínum fyrir 1. október 2014.“

Tillögurnar urðu ekki útræddar og á 144. löggjafarþingi lögðu Álfheiður Ingadóttir og níu þingmenn aðrir fram þingsályktunartillögu samhljóða þessari (333. mál) sem ekki komst til þinglegrar meðferðar. Á 145 löggjafarþingi var svo lögð fram samhljóða tillaga af Ögmundi Jónassyni og sjö öðrum þingmönnum sem ekki komst heldur til þinglegrar meðferðar.

Í fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar er gert ráð fyrir að samið verði og lagt fyrir Alþingi lagafrumvarp sem tryggi aðskilnað starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka. Bankastarfsemin sem hér um ræðir, annars vegar rekstur fjárfestingarbanka og hins vegar starfsemi almennra viðskiptabanka, er gjörólík þannig að mikið álitamál er hvort þessi rekstur geti átt farsæla samleið í einu og sama fyrirtækinu ef mat á því fer fram á forsendum almannahagsmuna en ekki sérhagsmuna þeirra sem eiga og starfrækja fjármálafyrirtækin.

Almenn viðskiptabankastarfsemi byggist á inn- og útlánum og því sem kalla má hefðbundna fjármálaþjónustu við einstaklinga og fyrirtæki og nýtur sem slík sérstakrar verndar hins opinbera sem baktryggir þessa starfsemi að ákveðnu marki með innlánavernd. Fjárfestingarbankar fást hins vegar við fjármögnun ýmiss konar fjárfestinga; viðskipti með verðbréf, hlutabréf, ráðgjafarstarfsemi og eignastýringu og rekstur þeirra er að jafnaði til muna áhættusæknari og áhættusamari en starfsemi hinna almennu viðskiptabanka.

Með því að blanda saman almennri bankastarfsemi og hinum áhættusækna fjárfestingarbankarekstri skapast hættu á að tjón vegna fjárfestinga sem farið hafa í súginn lendi á almenningi í stað þess að það hafni allt og óskipt hjá þeim sem gerðu hinar áhættusömu ráðstafanir.

Frá bankahruninu haustið 2008 hefur mikil og gagnrýnin umræða farið fram um starfsaðferðir bankanna í aðdraganda þess að þeir urðu gjaldþrota. Lagaramminn og regluverkið sem þeir störfuðu eftir hafa ekki síður orðið tilefni til gagnrýnnar umfjöllunar og endurskoðunar, enda ein meginástæða þess að bankarnir áttu þess kost að ráðast í áhættusamar fjárfestingar handan allra skynsemismarka og þenja út starfsemi sína í óviðráðanlegar stærðir. Einkum hefur verið fundið að því að innlán sparisfjáreigenda, sem höfðu bakábyrgð frá ríkinu, skuli, bæði í viðskiptabönkum og sparisjóðum, hafa verið nýtt sem spilapeningar í glæfrulegum fjárfestingum, m.a. í fyrirtækjum sem voru nátengd eigendum þessara sömu fjármálastofnana.

Í kjölfar heimskreppunnar voru á árinu 1933 sett í Bandaríkjunum lög, kennd við Glass-Steagall, sem tryggðu að þessi edlisólíka starfsemi færi fram í óskyldum félögum, hefðbundnum viðskiptabönkum annars vegar og fjárfestingarbönkum hins vegar. Lögin voru við lýði fram til ársins 1999 að þau voru afnumin. Ekki var greint jafnt skýrt að milli reksturs fjárfestingarbanka og viðskiptabanka í öðrum iðnvæddum ríkjum á þessu tímabili þótt ýmsar ráðstafanir væru gerðar í átt til aðgreiningar. Innan við áratugur leið frá afnámi Glass-Steagall-laganna þar til ný bankakreppa reið yfir og rekja margir orsakir hennar einmitt til þess að með því að sinna bæði viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi í einu og sama fyrirtækinu gafst tækifæri á að misnota auðvelt aðgengi að fé viðskiptavina með því að verja því til áhættusamra fjárfestinga.

Frá bankahruninu hefur löggjöf og öll umgjörð fjármáلامarkaðarins verið í endurskoðun hér á landi og í nálægum löndum. Beggja vegna Atlantsála hafa menn velt því fyrir sér hvernig koma megi í veg fyrir að sagan endurtaki sig og telja margir réttu leiðina vera fullkominn aðskilnað óskyldrar starfsemi, sbr. tillögur um endurupptöku Glass-Steagall-laganna í Bandaríkjunum, en aðrir að setja megi takmarkanir á umfang fjárfestingarstarfsemi innan hvers viðskiptabanka eða gera kröfur til aðskilnaðar þegar fjárfestingar eru orðnar tiltekið hlutfall af heildarstarfseminni, sbr. tillögur óháðu bresku bankanefndarinnar (Vickers-nefndarinnar) í Bretlandi 2011 og tillögur Liikanen-nefndar Evrópusambandsins 2013.

Breski hagfræðingurinn John Kay hefur rætt þessar tillögur ítarlega í bók sinni, *Other People's Money* (2015), og bendir þar á að svar stjórnvalda við hruninu, ekki sist innan EES, hafi verið stóraukin áhersla á regluverk sem ekki sé vist að þjóni tilgangi sínum. Gríðarleg vinna sé við regluverkið, það sé ógagnsætt, á köflum óskiljanlegt og taki ekki á grunnforsendum vandans sem lúti að uppbyggingu sjálfs fjármálakerfisins en ekki regluverkinu sjálfu. Lykilþáttur í endurskoðun þeirrar uppbyggingar sé aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi en einungis þannig verði komið í veg fyrir að almenningur taki á sig áhættuna af fjárfestingarbankastarfsemi.

Á Íslandi hefur aðskilnaður í bankakerfinu verið til athugunar í viðskiptaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti auk þess sem Alþingi hefur tekið málið til umfjöllunar, eins og áður greinir, m.a. í viðskiptanefnd 2010 og efnahags- og viðskiptanefnd 2013. Sérhver athugun hefur leitt til þeirrar niðurstöðu að bíða skuli átektta, til að mynda eftir að endurskoðun á regluverki um fjármálastarfsemi ljúki á Evrópska efnahagssvæðinu.

Flutningsmenn tillögunnar líta svo á að ekki megi dragast lengur að breyta lagaumhverfi fjármálafyrirtækja hér á landi þannig að hefðbundin viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi verði aðskilin til fulls. Mikilvægt sé að þegar verið er að móta leikreglur á fjármálamarkaði til framtíðar verði um leið tryggt að ekki verði aftur unnt að misnota innstæður sparifjáreigenda í viðskiptabönkum í áhættusamar fjárfestingar sömu banka. Að mati flutningsmanna er reynslan ólygnust að þessu leyti og nauðsynlegt fyrir skattgreiðendur, ríkissjóð og sparifjáreigendur að tryggt verði með lögum að framvegis verði ekki tekin fráleit áhætta með fé af innlánsreikningum og að innstæður venjulegra viðskiptamanna bankanna verði tryggðar og forgangskröfur í þrotabú þeirra ef þeir verða gjaldþrota.

Flutningsmenn benda á að aðstæður hér á landi eru allt aðrar en í nálægum ríkjum og þess eðlis að nú gefst færi á að koma fullum aðskilnaði viðskiptabanka og fjárfestingarbanka í kring með tiltölulega einföldum hætti og án mikillar truflunar á núverandi starfsemi viðskiptabankanna. Ástæðan er sú að fjárfestingarbankastarfsemi íslensku bankanna er enn tiltölulega lítil en hún féll úr 30% af heildarstarfsemi niður í 5% í hruninu. Þetta hlutfall fer vaxandi á ný og var árið 2013 á bilinu 14%–25% eftir því hvaða forsendur voru lagðar til grundvallar mati á því hvað fellur undir fjárfestingarbankastarfsemi, sbr. meðfylgjandi minnisblað Fjármálaeftirlitsins frá 26. nóvember 2014. Á árinu 2007 voru eignir fjárfestingarsjóða 538 milljarðar kr., rýrnuðu mjög við hrunið, en hafa aukist mjög síðan og stefndu í 110 milljarða kr. í árslok 2013. Meðan hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi er tiltölulega lágt veitist mikilvægt tækifæri til að koma aðskilnaði í kring og er áriðandi að grípa það og nota í þágu almennings áður en aðstæður breytast enn frekar og erfiðara verður um vik að gera nauðsynlegar breytingar.

Þegar horft er til fyrirætlana stjórnvalda um að selja þá banka sem eru í eigu ríkisins að hluta eða í heild á næstu árum er þetta verkefni orðið enn brýnna en ella en mikilvægt er að endurskoðun fjármálakerfisins fari fram áður en ráðist verður í slíka sölu. Fyrir kosningar kom fram skýr vilji hjá forsvarsmönnum nokkurra stjórnmalaflokka til að endurskoða fjármálakerfið áður en eignarhlutir ríkisins í stóru bönkunum yrðu seldir, m.a. birtist þetta í svörum formanna flokkanna í innslagi í þætti á Stöð 2, fimmtudaginn 27. október 2016, þar sem stjórnmal voru rædd í aðdraganda alþingiskosninga.

Auk þeirra röksemda sem að framan greinir um nauðsyn þess að áhættusömstu banka-viðskiptin séu ekki með óbeinni ríkisábyrgð sem valdið geti skattgreiðendum og venjulegum sparifjáreigendum miklu tjóni benda flutningsmenn á að smæð fjármálamarkaðarins fylgi meiri áhætta enda geti stórir fjárfestar og einstakir atburðir haft gríðarleg áhrif í litlu bankakerfi og valdið miklu tjóni. Þá er ljóst að samkeppnisstaða þeirra sem stunda hreina

fjárfestingarbankastarfsemi hér á landi er skert miðað við fjármálafyrirtæki sem geta nýtt tryggð og ódýr innlán frá almenningi til að fjármagna áhættusama fjárfestingarbankastarfsemi. Öll rök hníga því að því að Alþingi taki af skarið og feli fjármála- og efnahagsráðherra að leggja fyrir Alþingi frumvarp um aðskilnað þessarar eðlisólíku starfsemi sem einn getur dregið svo úr áhættu almennings af hinni áhættusömu starfsemi fjárfestingarbanka að ásættanlegt er.

Fyrri þingmálum fylgdu rækilegar greinargerðir um stöðu mála sem og skýrslur og úttektir innan lands og utan sem gerðar höfðu verið í því skyni að varpa ljósi á tengsl ólíkra tegunda bankastarfsemi, þá hættu sem af henni stafar og ráðstöfunum til úrbóta. Vísast til þessa efnis sem er aðgengilegt á vef Alþingis og því ástæðulaust að lengja greinargerð þessa.

## **Fylgiskjal.**

*Guðmundur Örn Jónsson,  
Tómas Sigurðsson.*

### **Fyrirspurn Alþingis um hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi** Minnisblað, 26. nóvember 2014.

#### **Almennt um fyrirspurnina.**

Efni þessa minnisblaðs er svar við fyrirspurn Alþingis um: „hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi af bankastarfsemi í landinu“.

Bæði er hægt að skilja „hlutfall“ sem hlutfall af tekjum, hagnaði og eignum. Einnig liggur ekki fyrir ein algild skilgreining á fjárfestingarbankastarfsemi. Mun svarið við fyrirspurninni því miðast við mismunandi hlutföll og skilgreiningar á fjárfestingarbankastarfsemi.

#### **Skilgreining fjárfestingarbankastarfsemi.**

Á síðustu misserum hefur mikið verið fjallað um nauðsyn þess að skilja að viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Lítið hefur þó farið fyrir skilgreiningum á því hvað felst í fjárfestingarbankastarfsemi. Sé horft til Volcker-reglunnar í Bandaríkjunum, Vickers-skýrslunnar í Bretlandi og Liikanen-skýrslunnar í Evrópu, má túlka hvað telst til fjárfestingarbankastarfsemi út frá því hvaða starfsemi viðskiptabankar eigi ekki að stunda.

Í hinni svokölluðu Vickers-skýrslu<sup>1</sup> sem unnin var fyrir bresk yfirvöld var fjárfestingarbankastarfsemi skilgreind sem:

- Aðstoð við öflun hlutafjár og fjármögnunar, þ.m.t. sölutrygging.
- Ráðgjöf í tengslum við samruna og yfirtökur.
- Kaup og sala verðbréfa ásamt markaðsvakt.
- Fjárfesting í fjármálagerningum.
- Lánveitingar til stærri fyrirtækja.

Liikanen-skýrslan<sup>2</sup> setur fram tillögur um að bankar sem taka við innstæðum mega ekki standa í eftirfarandi starfsemi, sem mætti því skilgreina sem fjárfestingarbankastarfsemi:

- Eigin viðskipti (stöðutaka fyrir eigin reikning).

<sup>1</sup> Independent Commission on Banking (2011) Final Report: Recommendations.

<sup>2</sup> High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector (october 2012). Final Report.

- Stöðutaka í tengslum við viðskiptavakt.
- Fyrirgreiðslur til vogunarsjóða, sérstakra fjárfestingafélaga og annarra sambærilegra aðila.
- Þátttaka í fjárfestingum fjárfestingafélaga og sjóða.

Volcker-reglan í Bandaríkjunum, leggur bann við eftirfarandi starfsemi banka sem taka við innstæðum, sem einnig mætti skilgreina sem fjárfestingabankastarfsemi:

- Viðskipti með flestar tegundir verðbréfa.
- Miðlun verðbréfa.
- Umsjón með útgáfu verðbréfa.
- Viðskiptavakt.

Skilgreiningarnar eru hvorki ítarlegar né tæmandi. Fyrir utan að vera í raun ekki samanturðarhæfar, tekur engin þeirra með fullnægjandi hætti, afstöðu til allrar þeirrar starfsemi sem fer fram í bönkum.

Þau gögn sem liggja fyrir í ársreikningum íslenskra banka eru ekki til þess fallin að auðvelda ítarlega greiningu á umfanginu út frá fyrrgreindum skilgreiningum. Af þeim sökum er umfangið metið út frá tveimur skilgreiningum, „víðari“ og „þrengri“, sem falla að framsetningu ársreikninga bankanna. Nánar er fjallað um hvaða eignir og tekjur falla undir hvora skilgreiningu í kaflanum hér á eftir.

### **Hlutfall fjárfestingabankastarfsemi.**

Hér að neðan er reiknað út hlutfall fjárfestingabankastarfsemi annars vegar miðað við eignir og hins vegar miðað við tekjur Landsbankans hf., Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og MP banka hf.

#### *Hlutfall af eignum.*

Ef notast er við víðari skilgreiningu fjárfestingabankastarfsemi þá teljast eftirtaldar eignir bankanna til fjárfestingabankastarfsemi:

- Útlán til lánastofnana.
- Markaðsskuldabréf og skuldaviðurkenningar.
- Hlutabréf (önnur en dótturfélög og hlutdeildarfélög).
- Afleiðueignir.
- Eignarhluti í hlutdeildarfélögum.

Námu framangreindar eignir 25% af eignum viðskiptabankanna fjögurra í árslok 2013.

Útlán til lánastofnana eru oft hluti af viðskiptum milli þeirra og gætu því fallið undir viðskiptabankastarfsemi.

Hluti skuldabréfa og skuldaviðurkenninga í eigu bankanna tilheyrir fjárfestingabók, þ.e.a.s. bankinn ætlar sér að eiga eignirnar að gjalddaga. Slíkar eignir geta verið hluti af lausafjárstýringu banka. Þ.e.a.s. auðseljanlegar eða viðurkenndar sem trygging í endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands. Er því hægt að færa rök fyrir því að slíkar eignir tilheyri hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi.

Hluti fjárfestinga í hlutdeildarfélögum er í starfsemi sem er nátengd viðskiptabankastarfsemi, t.d. kreditkortafyrirtækjum, og má því færa rök fyrir því að slík starfsemi tilheyri hefðbundinni viðskiptabankastarfsemi.

Ef útlán til lánastofnana, sá hluti eignir í skuldabréfum og skuldaviðurkenningum sem ekki fellur undir veltufjáreignir og eignir á gangvirði ásamt þeim hlutabréfum sem eru í félögum sem tengjast viðskiptabankastarfsemi eru undanskilin þá fellur hlutfall eigna bankanna sem tilheyrir fjárfestingabankastarfsemi niður í 14%.

**Hlutfall af tekjum.**

Hægt er að flokka eftirfarandi tekjupósta banka til fjárfestingabankastarfsemi:

- Vaxtatekjur.
  - Markaðsskuldabréf flokkuð sem útlán og kröfur.
  - Útlán og kröfur á fjármálafyrirtæki.
- Hreinar þjónustutekjur.
  - Fjárfestingabankastarfsemi og markaðsviðskipti.
  - Eignastýring.
  - Millibankaviðskipti.
  - Erlend viðskipti.
- Aðrar tekjur
  - Hreinn hagnaður af fjáreignum tilgreindum á gangvirði.
  - Hreinn hagnaður af veltufjáreignum og veltufjárskuldum.

Ef miðað er við framangreinda skiptingu þá myndar fjárfestingabankastarfsemi 25% af rekstrartekjum banka.

**Niðurstaða.**

Að framansögðu er ljóst að hlutfall fjárfestingabankastarfsemi er á nokkuð breiðu bili sem fer eftir því hvaða skilgreining á fjárfestingabankastarfsemi er notuð og hvers konar hlutfall er notað. Með það í huga má segja að hlutfall hennar af bankastarfsemi á Íslandi sé líklega á bilinu 14% til 25%.

Framangreind greining byggir á ársreikningum viðskiptabankanna árið 2013. Felur hún í sér nokkra ónákvæmni þar sem niðurbrot upplýsinga í þeim miðast ekki við skiptingu milli viðskiptabanka annars vegar og fjárfestingarbanka hins vegar. Eru því margir liðir sem tilheyra báðum flokkum ásamt því að ekki er fyrir hendi algild skilgreining á fjárfestingabankastarfsemi. Er því töluverð óvissa í framangreindu mati.