

Reykjavík, 22 maí 2012

Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta, (þingskjal 1254 - 763. mál)

Bankasýslu ríkisins hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta. Stofnunin styður frumvarpið.

Bankasýsla ríkisins telur eitt mikilvægasta markmið tengt fjármálastöðugleika sé að tryggja öryggi innstæðna í íslenskum innlánsstofnunum. Hins vegar er mögulegt að forgangur innstæðna geti gegnt þar stærra hlutverki, heldur en Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), í ljósi stærðar og uppbyggingar íslenskra innlánsstofnana (viðskiptabanka og sparisjóða).

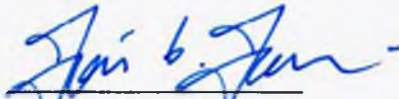
Bankasýsla ríkisins fagnar því að iðgjöld til TIF lækki skv. frumvarpinu. Heildar iðgjald til sjóðsins samanstendur af almennu gjaldi, sem verður 0,235%, og breytilegu gjaldi, en það er fundið út með því að margfalda áhættustuðul, sem liggur á bilinu 0 to 1, með almennu iðgjaldi. Heildariðgjald í TIF er því að lágmarki 0,235%, en að hámarki 0,470%, ár hvert, af skilgreindum „innstæðum.“

Til samanburðar má geta þess að í Bandaríkjunum liggur gjald í alríkis innstæðutryggingarsjóðinn (*Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC*) á mun breiðara bili, eða 0,025% til 0,450%, en það er reiknað út frá heildarskuldbindingum innlánsstofnana, eða eignum að frádregnum eiginfjárbætti A. Að dómi Bankasýslu ríkisins er ekki úr vegi fyrir TIF að lita til Bandaríkjanna, þegar iðgjald er metið, þar sem innstæður í bandarískum bönkum eru forgangskröfur, eins og á Íslandi, og því íþyngjandi bönkunum. Bankasýsla ríkisins vill einnig benda á, að innstæðutryggingarkerfi Bandaríkjanna er á forræði alríkisstjórnarinnar, en ekki einstakra fylkja, til að lágmarka áhættu innstæðutryggingarsjóðs gegn falli einstakrar innlánsstofnunar.

Jafnframt vill Bankasýsla ríkisins benda á, að iðgjöld í Bandaríkjunum fara eftir staðlaðri aðferðafræði, sem er opinber og í umsjá FDIC. Skv. nógildandi lögum og ákvæðum frumvarpsins eiga útreikningar á breytilegu gjaldi að vera á forræði Fjármálaeftirlitsins, en eftirlitið hefur ekki birt þá stuðla, sem notaðir eru við útreikningana. Að dómi Bankasýslu ríkisins væri það í anda gagnsærrar stjórnsýslu að birta nákvæma skilgreiningu á þeim áhættustuðlum, sem notaðir eru við útreikninga á breytilegu iðgjaldi, en þó ekki birta útreikninga fyrir einstakar innlánsstofnanir.

Bankasýsla ríkisins leggur ekki formlegt mat á það, hvort að iðgjöld til TIF, skv. frumvarpinu, séu rétt metin í samræmi við kenningar hagfræðinga um verðlagningu lánsfjárahættu, og fjármagnssamsetningar innlánsstofnana. Stofnunin bendir hins vegar á, að iðgjaldið, sem liggur á bilinu 0,235% og 0,470%, svipar mjög til þess fræðilega árlegs taps, sem eigendur skuldabréfa með lánehæfismatið Baa3 (0,2310%) til Ba1 (0,4785%) eigi að taka á sig, skv. útreikningum *Moody's Investors Service*, en lánehæfismat íslenska ríkisins hjá fyrirtækinu er einmitt Baa3.

Virðingarfyllt,



Jón G. Jónsson, forstjóri

Efnahags- og
viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi: **Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**
Dagsetning: **01.06.2012**
Málsnúmer: **EVR12040040**
Bréfalykill: **3.1**

Efni: Viðbrögð við umsögnum um frumvarp til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta

Óskað hefur verið eftir því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið bregðist við umsögnum sem borist hafa efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis um frumvarp til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

Ráðuneytið hefur kynnt sér umsagnir Bankasýslu ríkisins (BR), Sambands íslenskra sparisjóða (SÍSP), Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF), Seðlabanka Íslands (SÍ), Sparisjóðs Höfðhverfinga (SpH), Tryggingasjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) og Ragnars Ólafssonar. Aðeins er brugðist við umsögnum um tiltekin afmörkuð ákvæði frumvarpsins, en hluti umsagnanna eru almenns eðlis eða lýsa skoðunum sem varða ekki beint einstakar greinar þess.

Um 2., 3., 5., og 9. gr.

TIF óskar eftir því að snúið verði við heitum hinna tveggja innstæðudeilda sjóðsins. Ráðuneytið bendir á að með bráðabirgðaákvæði því sem kom inn í lögum með lögum nr. 55/2011 var í raun verið að stofna nýjan tryggingasjóð innstæðueigenda; hin nýja innstæðudeild á að tryggja núverandi og framtíðar innstæður. Þær eignir sem fyrir voru á því tímamarki voru eyrnamerkta skuldbindingum fortíðar.

Gerir enda frumvarpið ráð fyrir því að þegar staðið hefur verið við skuldbindingar fortíðar skuli leggja B-deildina niður. Það væri óeðlilegt, að mati ráðuneytisins, að þegar sú deild sem gera skal upp við fortíðina hverfur úr bókhaldi/ársreikningum TIF, verði aðeins ein B-deild eftir. Eðlilegra er að sú deild sem lifir áfram hafi heitið A.

Ráðuneytið telur ólíklegt að hætta verði á misskilningi eins og TIF óttast.

Um 2. gr.

SFF, SÍSP og SpH telja að álagningarhlutfall iðgjalds sé ýmist of hátt eða ekki rétt útfært, m.a. er vitnað til samkomulags á milli efnahgs- og viðskiptaráðuneytisins og SFF um tiltekið hámark iðgjalds. Ráðuneytið telur að með þeirri breytingartillögu sem það sendi nefndinni nýlega þar sem lagt er til að álagningarhlutfall verði lækkað sé komið til móts við þessi viðhorf.

Hvað varðar umfjöllun um að breyta þurfi þeirri hugmyndafræði sem liggur til grundvallar innheimtu iðgjalds vill ráðuneytið benda á að hún byggir á þeim hugmyndum sem liggja fyrir um tilhögun álagningar iðgjalda til innstæðutryggingakerfa innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þótt þær hugmyndir séu ekki orðnar að formlegri gerð Evrópusambandsins er ljóst að Ísland mun þurfa að

innleiða þær þegar þar að kemur. Er það mat ráðuneytisins að aðferðir sem beitt er utan EES-svæðisins við útreikning og innheimtu iðgjalda til innstæðutryggingakerfa yrðu aldrei annað en skammtímalausn hér á landi. Heppilegra sé að beita þeim aðferðum sem líklegar eru til að verða ofan á í nýju regluverki EES.

SÍ leggur til viðbót við 9. mgr. 2. gr., án þess að orða tillögu, um gengisviðmið vegna gengisbundinna innlána. Ráðuneytið telur að SÍ hafi fullnægjandi heimildir skv. 11.-13. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, til þess að grípa til þeirra ráðstafana sem bankinn telur nauðsynlegar til þess að tryggja eðlilegan gjaldeyrisjöfnuð innlánsstofnana í tengslum við gengisbundin innlán. Ekki sé því tilefni til að hreyfa við ákvæðum 9. mgr.

TIF leggur til breytingu á ákvæði frumvarpsins um að stjórn TIF megi endurgreiða iðgjöld sem ofgreidd hafa verið vegna mistaka við útreikning. Telur TIF að þessi heimild sé of þröng og leggur til breytingu - "mistök við skil á iðgjaldi" - sem ráðuneytið sér ekki betur en að þrengi endurgreiðsluheimildina enn frekar. Telur ráðuneytið að útreikningur hljóti að liggja til grundvallar álagningu eða skilum á iðgjaldi. Það er því líklegra að mistök verði við útreikninginn - sem síðan leiði til ofgreidds iðgjalds - en að sjálf skilin á iðgjaldinu séu mistök.

BR styður frumvarpið og fagnar lækkun iðgjalds.

Um 5. gr.

SÍ leggur til að innstæður fyrirtækja í meirihlutaeigu fjármálafyrirtækja verði ekki undanskildar vernd. Ráðuneytið bendir á að það varð niðurstaða meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar á sínum tíma að orða undanþágu frá verndinni með þessum hætti. Fyrir því lágu mörg gild rök sem ráðuneytið telur enn í fullu gildi.

TIF og SFF leggja til að hugtakið "innstæða" verði skilgreint með sama hætti og var í lögum nr. 55/2011. Ráðuneytið er þessu sammála en vill láta þess getið að tilefni þess að skilgreiningunni var breytt voru óskir TIF þar um sem settar voru fram við undirbúning frumvarpsins.

Aths. vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, með síðari breytingum (innheimta iðgjalds). (Þingskjal 1254 – 763. mál).

Ragnar F. Ólafsson, í framhaldi af fundi hjá Efnahags- og viðskiptanefnd þ. 14.5.2012.

Almennt:

Innstæðutryggingakerfið í Evrópu (tryggingasjóðirnir) eru lítilsmegnugir. Þeir geta ekki ábyrgst það sem þeim er ætlað að ábyrgjast nema þegar allra minnstu bankar falla. Þegar stærri áföll verða (eða þegar hætta er á kerfishruni, sem gjarnan fylgir falli einstakra banka) þá leitast ríkisstjórnir við að tryggja mun hærri fjárhæðir (oftast alla eða nánast alla innstæðuna) og hafa farið ýmsar leiðir til þess að ná þessum markmiðum. Það eru því allar líkur á að það kerfi sem hér er verið að lagfæra, muni aðeins gegna mjög léttvægu hlutverki, ef til falls banka kemur.

Endurskoða þarf kerfið frá grunni. Gallarnir koma sérstaklega illa við smærri ríki, sem mörg hver hafa aðeins örfáa banka í sínu innstæðukerfi, eins og Ísland. Eðlilegt er að Ísland taki frumkvæði í umræðu á þessu sviði til þess að tryggja að tekið verði tillit til þessara sjónarmiða, ásamt ríkjum í svipaðri stöðu.

Aths. við einstakar greinar:

Varðandi 2. gr.: segja „hvorrar annarrar“ í stað „hver annarrar“.

Almennt iðgjald (0,235%) er lágt, og viðbótariðgjald á grundvelli áhættustuðuls bætir litlu við. Það verður seint nóg í sjóðnum til þess að takast á við áfall (nema minni sparisjóða). Lítið brot innstæðna er því í raun tryggt af sjóðnum. Aðrar aðgerðir þarf til þess að tryggja innstæður, t.d. að veita innstæðum forgang (deposit priority), sbr. neyðarlögin. Slíkt tíðkast í ýmsum myndum í Bandaríkjunum, Ástralíu, Sviss, Argentínu og víðar (sjá Birchler, 2000, bls. 816) og felur í sér marga kosti.¹

Forgangur innstæðna þyrfti ekki að vera neikvæður fyrir banka. Þannig gætu bankar, sem geta sýnt fram á aðgengilegar öruggar eignir, rökstutt það, að þeir ættu að greiða minna iðgjald í innstæðutryggingasjóðinn, því innstæður bankans væru hvort eð er tryggðar með forgangi í traustar eignir hans.

Að borga ársfjórðungslega (í stað þess að greiða einu sinni á ári) er fræðilega rétt hugsað, en breytir litlu í reynd um greiðslugetu sjóðsins. Hann verður lítils megnugur í áratugi.

¹ Urs W. Birchler (2000). Bankruptcy Priority for Bank Deposits: A Contract Theoretic Explanation. *The Review of Financial Studies* Fall 2000 Vol. 13, No.3, pp. 813-840

Jákvætt er að gert sé ráð fyrir því að tryggðar innstæður séu greiddar út í krónum. Það gera t.d. Búlgaría og flest fv. astantjaldslöndin (nú í ESB). Það er hins vegar nú þegar heimild til þess að greiða gjaldeyrisinnstæður (b. á m. lcesave) út í krónum, sbr. 1. mgr. 10. greinar laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta (98/1999). Sjá einnig *Ákvörðun stjórnar um greiðslu úr innstæðudeild í kjölfar hruns íslensku bankanna haustið 2008 og síðar* (TIF), en þar segir: „Útgreiðslur munu fara fram í íslenskum krónum. Kröfur sem stafa af innstæðum í erlendri mynt verða reiknaðar í íslenskar krónur miðað við gengi þess dags sem álit FME var gefið út.“ (bls. 5).²

Varðandi 5. gr. :

Er alveg skýrt hvað átt er við með „lán sem eru til komin vegna viðskipta á peningamarkaði“. Gæti misjafn skilningur á þessu leitt til dómsmála?

Hvers vegna ættu „innstæður ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og fyrirtækja að meiri hluta í eigu opinberra aðila“ (atriði í 4. lið) að vera undanskildar tryggingu? Algengt er að undanskilja þær - og með ýmsum rökum. T.d. að ríkið sé ekki líklegt til þess að stuðla að áhlaupi á banka, með því að taka út innstæður sínar þegar banki stendur tæpt og því sé óþarfi að lofa tryggingu. En í þessu felst sá skilningur, að það sé eðlilegt að almannafé sé stofnað í hættu til þess að bjarga einstökum bönkum. Að opinberir aðilar sitji eftir, þegar aðrir gera áhlaup á fallandi banka.

Önnur ástæða, sem einnig hefur víða sést, er að opinberir aðilar eigi að hafa þekkingu til þess að fjárfesta í bönkum sem standa vel. Gera verði þá kröfu til þeirra, að þeir taki upplýstar ákvarðanir og feli innstæðurnar traustum aðilum, svipað og ef um atvinnufjárfesti væri að ræða. Þeir standi og falli með ákvörðunum sínum. Þetta myndi einnig veita bönkunum aðhald. Aftur má velta fyrir sér hvort (smærri) sveitarfélög og ýmsar ríkisstofnanir búi yfir þekkingu til þess að veita og meta fjármálastofnanir með þessum hætti. Er ekki fremur líklegt - og eðlilegt að líta svo á - að sveitarfélög geymi peninga sína á bók eins og hver annar, og hafi litlar forsendur til þess að meta hvort viðkomandi banki standi tæpt, og hafi því fulla þörf fyrir innstæðuvernd. Sbr. erlendu sveitarfélögin, sem lögðu peninga inná lcesave reikninga, og hlutu meðhöndlun eins og um venjulegar innstæður væri að ræða.

Um hversu háar upphæðir er að ræða (innstæður í eigu opinberra aðila), sem yrðu þá án trygginga? Verða gerðar ráðstafanir til þess að undirbúa t.d. sveitarfélög undir það, að taka á sig hlutverk atvinnufjárfesta, þegar þau velja innstæðum sínum stað, ef þessi lög verða samþykkt?

Ef haldið yrði í það kerfi, að veita innstæðum forgang í þrotabú (sbr. neyðarlögin), þá felst í því ákveðið svar við smæð innstæðutryggingasjóðanna. Er nokkur ástæða til þess að undanskilja sveitarfélög, ríkisfyrirtæki o.s.frv. frá slíkum forgangi?

Varðandi 9. gr.: “B-deild sjóðsins skal lögð niður þegar staðið hefur verið að fullu við skuldbindingar sem á deildinni hvíla við gildistöku laga þessara.“ E.t.v færri betur á því að fella þessa grein niður, enda óljóst og umdeilt í hverju meintar skuldbindingar felast.

² Ákvörðun stjórnar (TIF) um greiðslu úr innstæðudeild í kjölfar hruns íslensku bankanna haustið 2008 og síðar, dags. 8. sept 2011.
http://www.tryggingarsjodur.is/modules/files/file_group_26/tilkynning/20111007%20Ákvörðun%20um%20útgreiðslu%20innstæðudeild.pdf

Að lokum vildi ég ítreka það sem vikið var að að ofan, að nauðsynlegt sé að hugsa innstæðutryggingakerfið í Evrópu uppá nýtt vegna margvíslega galla þess.³ Þar er eðilegt að lítil lönd eins og Ísland taki frumkvæði, en það kerfi sem nú er við lýði kemur sérstaklega illa út fyrir smærri ríki, sem eru hvert um sig með fáar fjármálastofnanir.⁴ Svo fáar, að þær hafa ekki bolmagn til þess að tryggja innstæður hveurrar annarrar, þegar áföll verða. Innstæðum í öðrum gjaldmiðli (cross-currency) og í öðrum löndum (cross-border) fylgja sérstök vandamál (sjá Laeven og Valencia, 2008)⁵, sem einnig er brýnt að bregast við.

Virðingarfyllt,

Ragnar F. Ólafsson, M.Sc.

³ Sjá umfjöllun um nokkra þessara ágalla í grein undirritaðs í Þjóðmálum, Vetur 2011, bls. 22-26.

http://www.advice.is/wp-content/uploads/2011/12/Grein-í-Þjóðmálum_Gallar-innstæðutryggingakerfis-Evrópu_eftir-Ragnar-Ólafsson.pdf

⁴ Fyrirkomulag sem felur í sér forgang innstæðna í þrotabú hefur marga kosti. Sjá einnig hugmyndir um stofnun sam-evrópsks innstæðutryggingasjóðs, t.d. Maria Gerhardt og Karel Lannoo (2011). Options for reforming deposit protection schemes in the EU. *ECRI Policy Brief* No. 4 (March 2011), en slíkt fyrirkomulag myndi að hluta leysa vandann sem fylgir því, að í mörgum Evrópulöndum eru of fáir bankar til þess að standa undir raunverulegu tryggingakerfi innanlands.

⁵ Laeven og Valencia (2008). The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises. Washington: The International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08250.pdf>

Aths. vegna frumvarps, þingskjal 1254 – 763. mál). Ragnar Ólafsson, á fundi Efnahags- og viðskiptanefndar þ. 14.5.12.

2. gr. „hvorrar annarrar“ í stað „hvor annarrar“

Almennt iðgjald (0,235) lágt, og viðbótariðgjald á grundvelli áhættustuðuls bæti r litlu við. Það verður seint nóg í sjóðnm til þess að takast á við áfall (nema minni sparisjóða). Örlítð brot innistæðna er því í raun tryggt af sjóðnum. Aðrar aðgerðir þarf til þess að tryggja aðrar innstæður, t.d. deposit priority sbr. neyðarlögin. Sjá einnig Sviss.

Að borga ársfjórðunglega (í stað þess að greiða einu sinni á ári) breytir litlu. Sjóðurinn verður mjög lengi lítilsmegnugur.

Jákvætt að greiða í krónum. sbr. Búlgaría og fleiri fv. austantjaldslönd (í ESB).

5. gr. Er alveg skýrt hvað átt er við með „lán sem eru til komin vegna viðskipta á peningamarkaði“, skarast það ekki við neitt? (maður sér fyrir sér dómsmálin)

Hvers vegna eru „innstæður ríkis, sveitarfelaga, stofnana þeirra og fyrirtækja að meiri hluta í eigu opinberra aðila“ (atriði í 4. lið) undaskilin tryggingu? Algengt að undanskilja þau, en hver er ástæðan í reynd. Er hún bara sú, að ríki sé ekki líklegt til þess að stuðla að áhlaupi, og því þurfi ekki að lofa tryggingu þess fjár, en þá ástæðu hef ég séð uppgefna í einhverju riti. Eða felur þetta í sér þann skilning, að það sé í raun ríkið sem tryggi?

9. gr. “B-deild sjóðsins skal lögð niður þegar staðið hefur verið að fullu við skuldbindingar sem á deildinni hvíla við gildistöku laga þessara.” Sleppa þessu m.t.t. Icesave dómsmáls.

Almennt: Innstæðutryggingakerfið í Evrópu (a.m.k DGF sjóðirnir) eru lítið meira en orðin tóm. Þeir geta ekki ábyrgst það sem þeim er ætlað að ábyrgjast nema þegar allra minnstu bankar falla. Þegar stærri áföll verða (eða þegar hætta er á kerfishruni, sem gjarnar fylgir) þá þarf að ábyrgjast mun meira en 20 000 evrrunnar, sem þeir lofa (lofuðu).

Bankakerfin byggja á „trausti“, en á hverju byggir það traust?

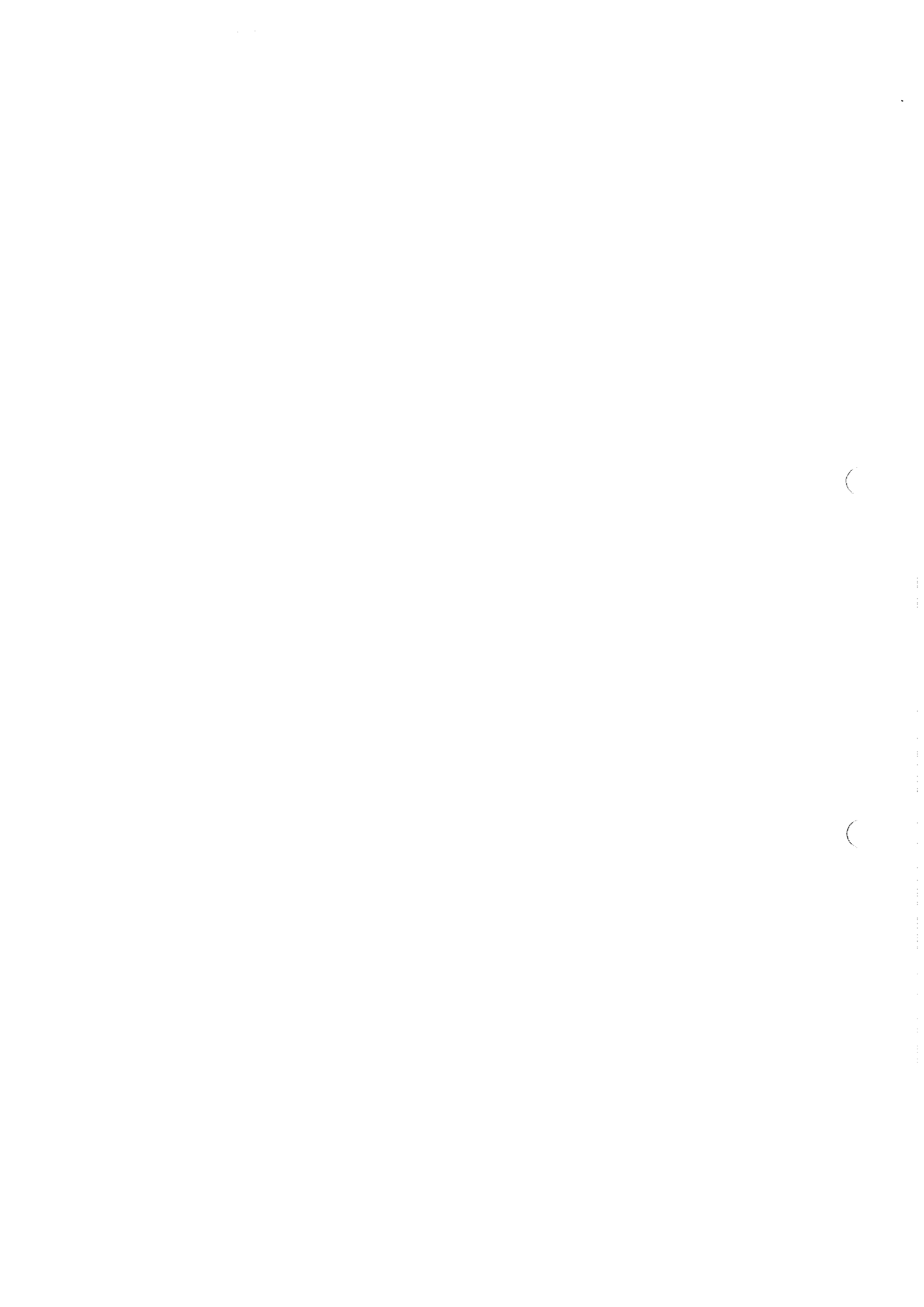
Innstæður í öðrum gjaldmiðli (cross-currency) og í öðrum löndum (cross-border) sérstakt vandamál. Sjá Laeven og Valencia.

Hefði verið hægt að lofa UK og Holl endurgreiðslu í krónum (með neyðarlögum?).

B og H gripu inni, við áttum að hafa allt að 9 mánuði til þess að greiða innstæður í B og H, en þeir gripu inni ferlið (með útgreiðslum). Það er dýrasta leiðin (sem sér færðingar ráða frá í lengstu lög). Efast um að þeir myndu gera slíkt hið sama, ef ING direct færi á hausinn, en hann er með 60 mia evra í útibúum erlendis.

Sjá dæmi um samvinnu (BE og LUX) þegar Kaupthing Lux féll.

Þyrftum nýtt kerfi, ættum að leiða þá umræðu í Evrópu. Snertir sérstaklega minni ríki, sem mörg hver hafa örfáa banka í sínu innstæðukerfi, eins og Ísland.



Norway

Section 2-11 Settlement

(1) The Fund shall cover losses on deposits pursuant to section 2-10 as soon as possible and no later than three months after:

- a) Kredittilsynet has concluded that a member in its view neither is nor will be in a position to repay deposits and this is related to the member's financial position. Kredittilsynet shall make a decision in the matter no later than 21 days after Kredittilsynet has learned that the member has not repaid deposits that have fallen due for payment and that this is related to the said member's financial position, or
- b) a decision has been taken to place a member under public administration in accordance with chapter 4 or to institute similar insolvency proceedings.

In special cases the King may extend the deadline by up to three months. The deadline may be extended by a maximum of nine months overall.

(2) In the event of disbursement, the Fund shall ensure that each depositor initially receives coverage of losses on deposits **up to an amount in Norwegian kroner corresponding to EUR 20,000**. Beyond this, instalments may be set for pro rata interim disbursements until all depositors have been fully reimbursed.

(3) Disbursement from the Fund to depositors in branches as mentioned in section 2-2, subsections (1) and (2), shall take place to the extent that depositors' losses are not covered by the deposit-guarantee scheme in the branch's home state.

(4) Disbursement from the Fund to cover losses on deposits in a member's branch in another EEA state must not exceed the disbursement that would have been made by the most comparable deposit-guarantee scheme in the branch's host state or encompass depositors other than those encompassed by such scheme.

(5) Disputes regarding the Fund's decisions pursuant to the deposit guarantee may be appealed to Kredittilsynet in accordance with Chapter VI of the Public Administration Act. A dispute about whether a claim is covered by the deposit guarantee and about the right to coverage under such guarantee may be tried in a court of law.

US

(c) *Deposits maintained by foreigners and deposits denominated in foreign currency.* The availability of deposit insurance is not limited to citizens and residents of the United States. Any person or entity that maintains deposits in an insured depository institution is entitled to the deposit insurance provided by the Act and this part. In addition, deposits denominated in a foreign currency shall be insured in accordance with this part. Deposit insurance for such deposits shall be determined and paid in the amount of United States dollars that is equivalent in value to the amount of the deposit denominated in the foreign currency as of close of business on the date of default of the insured depository institution. The exchange rates to be used for such conversions are the **12 PM rates** (the "noon buying rates for cable transfers") quoted for major currencies by the Federal Reserve Bank of New York on the date of default of the insured depository institution, unless the deposit agreement specifies that some other widely recognized exchange rates are to be used for all purposes under that agreement, in which case, the rates so specified shall be used for such conversions.

Ragnar F. Ólafsson*

Gallar innstæðutryggingakerfis Evrópu

Það voru ekki séríslenskir gallar á innstæðutryggingakerfinu sem urðu til þess að Tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) gat ekki staðið við skuldbindingar sínar árið 2008 þegar stóru bankarnir féllu. Í engu Evrópulandi hefði tryggingasjóðurinn getað staðið við skuldbindingar sínar við slíkar aðstæður og raunar þarf miklu minna áfall til þess að innstæðutryggingasjóðir í Evrópu eigi í verulegum vandræðum.

Í nýútkominni bók um Icesave-samningana minnst höfundur bókarinnar, Sigurður Már Jónsson, á þau orð Wouter Bos, þáverandi fjármálaráðherra Hollands, að innstæðutryggingakerfi Evrópu væri ekki ætlað að ráða við kerfishrun, aðeins fall einstakra banka. Sama sjónarmið kom fram í skýrslu franska seðlabankans og víðar. Þessi viðhorf voru vafalaust nokkur huggun þeim, sem fannst „Ísland hafa brugðist“ og samningamenn okkar hefðu þurft að hafa þessi atriði á takteinum strax frá upphafi, svo þau mættu nýtast í viðræðum.

En það var ekki fyrr en ég fór að leita uppi skýrslur á netinu og kynna mér efni þeirra, ásamt öðrum félögum í InDefence, að eðli

þessara takmarkana varð að fullu ljóst. Rannsóknir bandarískra fræðimanna sýndu að samskonar kerfi höfðu ekki orðið langlíf í ýmsum ríkjum Bandaríkjanna. Í ljósi þessara hönnunargalla varð ennþá fráleitara fyrir mér og öðrum í InDefence, að íslenska þjóðin skyldi taka það á sig að stoppa í göt þessa kerfis með ríkisábyrgð, sem hvergi er áskilin í evrópsku tilskipuninni.

Í vetur er áformað að Alþingi taki afstöðu til nýs frumvarps um innstæðutryggingar. En þótt fyrirhugaðar breytingar séu að forskrift Evrópusambandsins, þá bera þær ekki með sér að sambandið hafi dregið mikinn lærdóm af fjármálakreppunni og íslenska hruninu. Vikið verður stuttlega að takmörkunum frumvarpsins í ljósi gagnrýnninnar á núverandi innstæðutryggingakerfi.

Gallar innstæðutryggingakerfisins

Geta tryggingasjóða ESB-landanna til þess að greiða út tryggðar innstæður vegna bankagjaldþrota var metin og borin saman í ýtarlegri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 2008 (sjá *Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes*, 2008). Skýrsluhöfundar gerðu ráð fyrir mis-

Höf. er meðlimur í InDefence.

alvarlegum áföllum og settu upp þrjár ólíkar sviðsmyndir miðað við stöðuna árið 2004:

- **Lítið áfall** („Low impact“). Hér er gert ráð fyrir að tryggingasjóður þurfi að greiða út 0,035% tryggðra innstæðna í viðkomandi aðildarlandi í kjölfar bankagjaldþrots í landinu.
- **Miðlungs áfall** („Medium impact“). Hér þarf að greiða út 0,81% tryggðra innstæðna í landinu.
- **Stórt áfall** („High impact“) nær til 3,24% innstæðna.

Til samanburðar má hafa í huga að hér á landi lentu um 85% innstæðna í uppnámi.

Niðurstöður þessa „þolprófs“ sýna að eignir innlánstryggingasjóða árið 2004 dugðu einungis fyrir 0,7% af tryggðum innlánnum að meðaltali. Tryggingasjóðir ESB-ríkjanna gátu staðist „lítið áfall“ og einhverjir þeirra gátu staðist „miðlungs áfall“. En enginn innstæðutryggingasjóða ESB-ríkjanna gat hins vegar staðist „stórt áfall“ (3,24% innstæðna). Og enginn innstæðutryggingasjóður gat staðist fall banka, ef gert var ráð fyrir því að hann hefði útibú í öðru ESB-ríki. Í slíku tilfalli hefðu viðkomandi sjóðir þurft að afla allt að 44 sinnum þess fjármagns sem til var í þeim, ættu þeir að geta greitt út tryggðar innstæður.

Innstæðutryggingakerfin standa því tæplega undir nafni. Ef geta til þess að greiða út innstæður í föllum bönkum er réttur mælikvarði á það hvort innstæðutryggingasjóðir séu „rétt upp settir“ eða ekki, þá hljóta allir innstæðutryggingasjóðir Evrópu að vera rangt upp settir.

Of fáir aðilar að hverjum sjóði

Annar galli lýtur að fjölda fjármálastofnana í hverjum sjóði. Víða í Evrópu eru mjög fáir bankar í hverjum

tryggingasjóði. Þeir gætu því tæplega staðið við skuldbindingar sínar, jafnvel þótt aðeins einn banki félli. Iðgjöld frá starfandi bönkum myndu ekki duga til útgjalda vegna falls eins banka sökum þess hve fáir bankar eru aðilar að viðkomandi sjóði. Þetta á ekki aðeins við um Ísland. Samkvæmt skýrslu EFDI frá 2006 voru t.d. aðeins 6 fjármálastofnanir í eistneska tryggingasjóðnum. Á Möltu voru 7 aðilar að sjóðnum. Í ýmsum öðrum löndum var þetta litlu betra: Í Slóvakíu voru 18 bankar, í Slóveníu 22, á Grikklandi 41, í Tékklandi 27, á Kýpur 33, í Búlgaríu 32, á Írlandi 49 og 50 í Portúgal. Í Hollandi voru aðeins 120 fjármálastofnanir aðilar að kerfinu.

Tryggingakerfi með of fáum iðgjalds-greiðendum (hvort sem tryggðir eru bílar, húseignir eða bankar) virkar aðeins að því gefnu að enginn verði fyrir tjóni.

Stærðarmunur bankanna

Önnur hættu felst í of miklum stærðarmun milli banka. Bankar eru víða um lönd mjög misstórir og einstakir bankar svo stórir að það myndi ríða viðkomandi innstæðutryggingasjóði að fullu ef einn þeirra yrði gjaldþrota. Slíkir bankar hafa gegnum tíðina gjarnan notið ríkisadstoðar og fyrirgreiðslu langt út fyrir öll velsæmismörk vegna þess að öllum hefur verið ljóst að fall þeirra yrði of þungt fyrir efnahagskerfi viðkomandi lands. Þeir eru „of stórir til þess að falla“. Dæmi um þetta er að finna í Hollandi og Bretlandi, Írlandi og víðar.

Innstæðutryggingakerfi geta aðeins náð tilætluðum árangri, ef bankar eru hæfilega stórir og hæfilega margir í hverju kerfi. Þeim skilyrðum er erfitt að fullnægja í litlu ríki eins og Íslandi og víðar, þótt kerfið henti e.t.v. betur í Þýskalandi eða Frakklandi þar sem bankar skipta hundruðum.

Fordæmi

Þessar takmarkanir innstæðutryggingakerfisins hefðu átt að vera augljósar löngu fyrir hrun. Og voru það raunar. Í skýrslu Eisenbeis (2004) er gefinn fjöldi dæma um innstæðutryggingakerfi nokkurra ríkja í Bandaríkjunum, sem stóðust ekki álagið, þegar áhlaup voru gerð á einstaka banka. Tryggingasjóðirnir reyndust þess ekki megnugir að greiða út innstæður, meðal annars vegna þess hve fáir bankar voru í hverjum sjóði og því hrundi kerfið. Síðar voru þessir sjóðir endurreistir, án þess að nokkru væri breytt, og urðu þeir þá gjaldþrota öðru sinni innan fárra ára.

Þessi fordæmi voru öllum ljós og erfitt að skilja hvers vegna Evrópusambandið kaus að innleiða svona gallað kerfi. Það er nauðsynlegt að bregðast við þessum takmörkunum í stað þess að gera því skóna að íslensk stjórnvöld hafi ekki innleitt kerfið á réttan hátt. Þau rök hafa verið hrakin af innlendum og erlendum sérfræðingum. Í þeim hópi er Peter Örebeck, þjóðréttarfræðingur við háskólann í Tromsø, en hann benti á að í evrópsku tilskipuninni sé gert ráð fyrir því að það taki langan tíma að safna nægjanlegu fé í tryggingasjóðinn til þess að hann sé fær um að takast á við áföll; því sé óeðlilegt að krefjast þess að hann geti staðið undir útgreiðslum frá fyrsta degi. Hvergi sé tekið fram hvernig bregðast eigi við, ef áföll verða *áður* en sjóðurinn er orðinn nægjanlega sterkur til þess að greiða út viðkomandi innstæður.

Gallað eftirlit?

Því hefur verið haldið fram að mistök í eftirliti og rekstri bankanna hafi orsakað hrunið. En þá ber að hafa í huga að tryggingakerfi eru einmitt til þess gerð að bæta skaða þegar mistök verða. Almenningu hefur ákveðnar væntingar til trygginga-

kerfa. Innstæðutryggingakerfi verða að virka á krepputímum — þegar mistök eru gerð — en ekki einungis á uppgangstímum, þegar ekkert reynir á þau.

Í kreppum þarf að tryggja upp í topp

Í kreppunni nú hafa ríkisstjórnir oft brugðist við takmörkunum innstæðutryggingakerfisins með því að ríkistryggja innstæður. Á Írlandi tryggði ríkisstjórnin mikilvæga banka, til þess að bjarga sér frá kerfishruni. Aðrar þjóðir fylgdu í kjölfarið. Og það eru varla nokkur dæmi þess að ríkisstjórnir Evrópulanda hafi látið duga að innstæðueigendur í föllnum bönkum fengju aðeins þær lágu upphæðir sem innstæðutryggingasjóðirnir höfðu lofað. Nánast undantekningarlaust hafa ríkisstjórnir leitast við að tryggja innstæður upp í topp, eða því sem næst, til þess að koma í veg fyrir áhlaup á banka. Þessar ríkisstjórnir vita sem er, að það næst enginn fjármálastöðugleiki ef hundruðir þúsunda innstæðueigenda tapa fé sínu. Slíkt breiðist út til annarra banka og áhlaup yrðu gerð um alla Evrópu.

Þarna komum við að enn annarri birtingarmynd gallaðs innstæðutryggingakerfis. Á „friðartímum“, þegar engin hættu stöðjar að fjármálakerfinu, geta innstæðutryggingasjóðir ekki staðið við gefin fyrirheit um að greiða lágmarkstryggingu nema þegar allra minnstu bankar falla. Á krepputímum eru þessi fyrirheit ekki nægjanleg til þess að ná markmiðum tryggingasjóðanna, þ.e. tryggja stöðugleika í bankakerfinu og koma í veg fyrir áhlaup. Ríkisstjórnir ýta þá innstæðutryggingasjóðum til hliðar og tryggja með margvíslegum hætti innstæður upp í topp. Hugtakið innstæðutryggingasjóður hefur því varla nokkra merkingu.

Ríkisábyrgðir virka ekki milli landa

Sérstök vandamál fylgja því að tryggja innstæður í erlendum útibúum. Það er ekki séríslenskt vandamál. Nýleg rannsókn Laeven og Valencia (2008) á fjölda tilfella, þar sem ríkisstjórnir veittu ríkisábyrgð á innstæðum sem neyðarúrræði í fjármálakreppu, sýnir að ríkisábyrgðir verka ekki sem skyldi milli landa. Innstæðueigendur hafa tilhneigingu til þess að taka peninga sína út úr bönkum sem erlend ríki hafa veitt ríkisábyrgð. Innstæðueigendur treysta almennt ekki ríkistryggingum erlendra ríkja. Dæmin sýndu, að á meðan almennigur í heimalandinu brást jafnan vel við ríkisábyrgðinni, þá jókst jafnvel flótti innstæðueigenda í erlendu útibúunum fyrst eftir að ríkisábyrgðin var veitt. Hún þótti merki um ótraust ástand. Reynslan sýnir sem sagt, að íslensk ríkistrygging á bresku og hollensku innstæðunum hefði ekki virkað.

Ríkisábyrgðir á innstæðum eru almennt veittar til þess að koma í veg fyrir áhlaup á banka, en ekki til þess að fjármagna úttektirnar. Írland er gott dæmi um þetta. Stórfelldar ríkistryggingar írsku stjórnarinnar á kerfislega mikilvægum bönkum í landinu voru veittar til þess að koma í veg fyrir að innstæður þeirra yrðu teknar út, en ekki til þess að greiða reikningseigendum út innstæðurnar í reiðufé. Slík útgjöld hefðu orðið írska ríkinu ofviða.

Innstæður ING Direct í Hollandi í erlendum útibúum nema samtals 60 milljörðum evra. Samtals eru hollenskir bankar með 80 milljarða evra í erlendum útibúum (Arnold, 2011). Í ljósi reynslunnar myndi hollensk ríkisábyrgð á þeim innstæðum ekki duga til þess að koma í veg fyrir áhlaup á erlendu útibúin. Ef gert yrði áhlaup á ING Direct þrátt fyrir ríkisábyrgð, þyrfti hollenska ríkið

að snara út sem svarar tæplega 600.000 krónum á hvert mannsbarn í Hollandi til þess að standa skil á greiðslunum. Þess má geta að hollenski innstæðutryggingasjóðurinn er því sem næst tómur. Hann er svokallaður *ex-post* sjóður. Þá er ekkert fé lagt til hliðar en starfandi bankar rukkadir eftir á um andvirði innstæðna þess banka sem fellur hverju sinni.

Tryggingar á innstæðum í erlendum útibúum eru sérstakt vandamál, en ekki séríslenskt vandamál.

Nýtt frumvarp um innstæðutryggingasjóð

Alþingi þarf í vetur að taka afstöðu til forskriftar ESB að lögum um innstæðutryggingasjóði, þar sem m.a. er gert ráð fyrir að hækka skuli tryggðar innstæður úr 20.000 evrum í 100.000 evrur, stytta útgreiðslutíma o.fl. Við fall íslensku bankanna 2008 varð þó öllum ljóst að innstæðutryggingasjóðurinn gat ekki staðið undir 20.000 evru tryggingunni. Því er vandséð hvernig hann eigi nú að standa skil á 100.000 evrum. Sjóðurinn mun á mörgum árum safna fáeinum milljörðum og verða fullkomlega vanmáttugur þegar að falli banka kemur.

Tekið var fram í frumvarpi um þetta efni sem lagt var fyrir í vor að ekki væri ríkisábyrgð á skuldbindingum innstæðutryggingasjóðs. En í næstu setningu kom svo fram að án ríkisábyrgðar væri sjóðurinn lítilsmeignugur. Þar sagði: „Hins vegar má telja að þær kringumstæður geti skapast að lántaka sjóðsins verði erfiðleikum bundin án bakábyrgðar ríkissjóðs eða annarrar aðkomu hans að lántökunni.“ Án aðkomu ríkissjóðs er með öðrum orðum vonhítið að standa undir skuldbindingum sjóðsins skv. þessu.

Í kjölfar Icesave hefur almennigur fengið sig fullsaddan af „aðkomu ríkissjóðs“ að

rústabjörgun vegna starfsemi einkabanka. Þótt þetta nýja fyrirkomulag sé frá ESB komið, þá stangast það á við yfirlýsingar Michel Barnier, framkvæmdastjóra innri markaðar (*Internal Market Commissioner*) í framkvæmdastjórn ESB. Barnier (2010) segir: „The aim is to ensure that cost of the difficulties are borne by shareholders and unsecured creditors, and *not taxpayers*, while ensuring financial stability and continuity of services to users ...“ Hann tekur fram að skattgreiðendur eigi ekki að bera skaðann, heldur skuli kostnaðurinn falla á hluthafa og ótryggða kröfuhafa. Barnier fer þannig í yfirlýsingu sinni furðu nærri þeirri lausn sem íslensk stjórnvöld völdu með neyðarlögunum á sínum tíma.

Mikilvægt er að lögin endurspegli þau úrræði sem raunverulega er gripið til, en veiti ekki falskt öryggi á forsendum kerfis, sem ýtt er til hliðar um leið og reynir á það.

Það stríðir einnig gegn sjónarmiðum sem lýst er að ofan varðandi innstæðutryggingar, að nú skuli Íslandsbanki og Byr sameinaðir. Þessar fjármálastofnanir réðu hvor um sig yfir umtalsverðum hluta innstæðna í landinu fyrir sameiningu. Eftir sameiningu verður álagið á innstæðutryggingasjóðinn ennþá meira, komi til falls hins sameinaða banka. Nú verða yfir 90% innstæðna í landinu í aðeins þremur bönkum.

Annars konar innstæðutryggingar?

Hægt að hugsa sér að innstæðutryggingasjóðir Evrópu myndi sameiginlegan sjóð og baktryggi þar með hver annan. Einnig kæmi til greina að innstæðutryggingasjóðir störfuðu þvert á landamæri. Þá myndi kerfishrun í tilteknu landi dreifast á fleiri sjóði. Einnig mætti skylda innstæðueigendur til þess að dreifa

innstæðum sínum á fleiri banka. Þá myndi skaðinn af falli eins þeirra (og biðin eftir útgreiðslu úr þrotabúi) ekki vera jafn þungbær. Ef til vill væri athugandi, að innstæðueigendur tryggðu sjálfir sínar innstæður með því að kaupa sér tryggingu hjá öðrum banka, helst í öðru landi, sem væri með starfsemi algerlega óháða þeim banka, sem varðveitir innstæðurnar. Enda gildir það um flestar aðrar eignir (t.d. húsnæði og bíla), að eigandinn er ábyrgur fyrir tryggingunum.

Hér að ofan hefur verið bent á ýmsa galla innstæðutryggingakerfis Evrópu. Þeir virðast vera þess eðlis, að kerfið þurfi að endurskoða frá grunni. En dulin ríkisábyrgð á öllum þeim vandræðum, sem bönkum er gert kleift að koma sér í, þ. á m. með frjálsum flæði fjármagns samkvæmt Evróputilskipun, er varasöm, og hefur verið hafnað í tveimur þjóðaratkvæðagreiðslum.

HEIMILDIR

- Arnold, I. (2011) A Handicapped European Systemic Risk Board. *Economonitor*, 14. júlí. <http://www.economonitor.com/blog/2011/07/a-handicapped-european-systemic-risk-board/>
- Barnier, M. (2010) Ræða á ráðstefnu í Brussel, 19. mars. Conference on Building a Crisis Management Framework for the Internal Market. Brussel. Vefútgáfa europa.eu. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/112&type=HTML>
- EFDI: European Forum of Deposit Insurers (2006). Deposit Guarantee Systems: EFDI's First Report. Róm: EFDI. Interbank Deposit Protection Fund. <http://www.efdi.net/scarica.asp?id=102&Types=DOCUMENTS>
- Eisenbeis, R.A. (2004) Agency Problems and Goal Conflicts. Working Paper 2004-24. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta. <http://199.169.243.129/filelegacydocs/wp0424.pdf>
- European Commission, Joint Research Centre, Unit G09 (2008). Investigating the efficiency of EU Deposit Guarantee Schemes. Ispra, Ítalía: European Commission. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/deposit/report_en.pdf
- Guðlaugur Þór Þórðarson (2011). Ræða á Alþingi, 7. apríl. Vefútgáfa Alþingistíðinda. <http://www.althingi.is/altxt/raeda/139/raed20110407T155743.html>
- Laeven, L. og Valencia, F. (2008). The Use of Blanket Guarantees in Banking Crises. Washington: The International Monetary Fund. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08250.pdf>

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

18. maí 2012

Efni: *Umsögn Sambands íslenskra sparisjóða til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um framvarp til breytinga á lögum um innstæðuþryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, með síðari breytingum (innheimta iðgjalds). Þingskjal 1254, 763 mál.*

Almennt

Þau lög um TIF skatt sem unnið var eftir á árinu 2011 reyndust mjög íþyngjandi fyrir sparisjóðina.

Há grunnprósenta bitnaði mjög hart á sparisjóðunum sem fjármagna sig að mestu með innlánnum.

Einnig varð raunin sú að þeir fengu flestir mjög háan áhættustuðul og greiddu því hlutfallslega meira en flestar aðrar lánastofnanir þrátt fyrir að reynslan sýni að bankahrun varð ekki af völdum starfandi sparisjóða auk þess sem þeir eru einu starfandi bankastofnanir sem greiddu sérstakt álag til TIF í árslok 2008 vegna hrunsins.

Um einstakar greinar:

2. gr (5.gr.b.)

Lagt er til að almennt iðgjald verið lækkað um helming frá fyrra ári, þ.e. að í stað 0,235% á ári komi 0,15%, sem er sama gjald og var greitt fyrir hrun.

Helstu rök:

Á aðalfundi TIF sem haldinn var 29. mars sl. kom fram að verulegar líkur eru á að mestur hluti þeirra 22,4 miljarða sem eru í innstæðudeild A verði að uppgjöri hruns loknu enn til staðar í sjóðnum. Fari svo hlýtur það að breyta forsendum um hraða nýrrar innheimtu og teljast gild rök fyrir að hægja mjög á innheimtu meðan mál skýrast.

Þá er einnig á það að líta að eitt stærsta vandamál þjóðfélagsins eftir hrun er lítil greiðslugeta heimila og fyrirtækja. Hár TIF skattur verður ekki greiddur nema af vaxtamun fjármálafyrirtækja og kemur því beint fram í hærri vöxtum sem aftur valda jafnt einstaklingum sem fyrirtækjum meiri vanda en brýn þörf er á.

Lagt er til að 2. málsgrein hljóði svo:

Auk iðgjalds skv. 3. mgr. greiðir innlánsstofnun breytilegt iðgjald í samræmi við áhættustuðul sem Fjármálaeftirlitið gefur hverri innlánsstofnun. Við ákvörðun á áhættustuðli innlánsstofnana skal m.a. tekið tillit til kerfisáhættu vegna stærðar. Einnig skal tekið tillit til lausafjárstöðu innlánsstofnunar samhliða mati á fjármögnun hennar. Áhættustuðull skal lægst hafa gildið 0 og hæst gildið 1 og skal iðgjald skv. 3. mgr. margfaldað með áhættustuðlinum eins og hann er í lok þess ársfjórðungs sem iðgjald er greitt fyrir. Fyrsti gjalddagi áhættuvegens iðgjalds er 1. september 2011 fyrir annan ársfjórðung 2011.

Helstu rök:

Við skoðun á falli stóru bankana þriggja árið 2008 kom skýrt fram sú mikla áhætta sem fylgir því að flétta saman mismunandi þáttum fjármálastarfsemi, hröðum vexti og margvíslegum eigna- og hagsmunatengslum (sbr skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis). Tæplega verður því litið fram hjá þessari áhættu við ákvörðun á áhættustuðli.

Flestir munu sammála um að lausafjárhlutfall er einhver mikilvægasti mælikvarði á áhættu sjóðsins gagnvart einstökum innlánsstofnunum, jafnframt munu margir telja að við núverandi aðstæður sé fjármögnun innlánsstofnana með innlánnum æskileg. Því virðist rétt að meta þessa þætti báða við ákvörðun á áhættustuðli.

Þá er rétt að líta til þess að við áformaðar lagabreytingar varðandi starfsemi sparisjóða skýrist sérstaða sjóðanna m.a. hvað varðar áhættuþætti í rekstri þeirra.

F.h. stjórnar Sambands íslenskra sparisjóða

Ari Teitsson, stjórnarformaður

Alþingi
Erindi nr. P 140/2523
komudagur 16.5.2012



16. maí 2012

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti
Reykjavík

Vísað er til óskar efnahags- og viðskiptanefndar um umsögn um frumvarp til breytinga á lögum um innstæðutryggingar og tryggingarkerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, þingmál 763.

Meginefni frumvarpsins er að fella með varanlegum hætti inn í löginn þær breytingar sem gerðar voru til bráðabirgða á árinu 2011. Jafnframt er gerð breyting á iðgjaldi til sjóðsins og skilgreiningu á hvað telst innstæða. Þetta er gert með því að ákvæði sem áður var í 13. mgr. ákvæðis II til bráðabirgða er fært og sett inn sem 3. mgr. 9. gr. laganna. Við þennan flutning er gerð orðalagsbreyting á skilgreiningu á innstæðu sem sagt er í skýringu við 5. gr. frumvarpsins að sé „nokkuð frábrugðin þeirri skilgreiningu á innstæðu sem nú er að finna í bráðabirgðaákvæði II í lögnum“. Engar frekari skýringar er að finna á efni þessarar breytingar í frumvarpinu.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) mæla með samþykkt frumvarpsins með eftirfarandi breytingum:

- 1) Samkomulag varð milli efnahags- og viðskiptaráðuneytis og Samtaka fjármálafyrirtækja í tengslum við afgreiðslu fjársýsluskatts og hátekjuskatts á fjármálafyrirtæki á þingi fyrir áramót um að grunniðgjald á árinu 2012 yrði lækkað í 0,2% og hámark áhættuvegens iðgjalds samsvarandi. Þetta samkomulag var kynnt formanni efnahags- og viðskiptanefndar sem lýsti sig fylgjandi því að beita sér fyrir slíkri lækkun.
- 2) Skilgreining á innstæðu, sem nú er eins og áður segir í 13. mgr. bráðabirgðaákvæðis II, flytjist óbreytt í 3. mgr. 9. greinar laganna. Engin ástæða er til að gera breytingar á þessari skilgreiningu sem framkvæmd hefur verið undanfarin misseri í góðu samstarfi innlánsstofnana og Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta.

2. tl. 5. gr. frumvarpsins (brt. á 9. gr. laganna) orðist því svo:

„3. mgr. orðast svo: Með innstæðu er átt við inneign á reikningi í eigu viðskiptamanns hjá innlánsstofnun, að meðtöldum áföllnum vöxtum og verðbótum, og millifærslu í hefðbundinni almennri bankastarfsemi, sem innlánsstofnun ber að endurgreiða samkvæmt lögum og umsömdum skilmálum, og

hlutdeild viðskiptamanns í reikningi innlánsleiðar vörsluaðila lífeyrissparnaðar hjá innlánsstofnun. Lántökur innlánsstofnunar, eiginfjárreikningar, heildsöluinnlán og safnreikningar, aðrir en reikningar innlánsleiða vörsluaðila lífeyrissparnaðar, teljast ekki til innstæðna.“

3. tl. 5. gr. frumvarpsins (brt. á 9. gr. laganna) orðist því svo:

„6. mgr. orðast svo:

Eftirfarandi innstæður njóta ekki verndar samkvæmt lögum þessum:

- 1. innstæður í eigu fjármálafyrirtækja,*
- 2. innstæður sem tengjast málum þar sem sakfelld hefur verið fyrir peningabætti,*
- 3. innstæður fyrirtækis þar sem fjármálafyrirtæki er meirihlutaeigandi,*
- 4. innstæður ríkis, sveitarfélaga, stofnana þeirra og fyrirtækja að meiri hluta í eigu opinberra aðila,*
- 5. innstæður rekstrarfélaga verðbréfasjóða og annarra sjóða um sameiginlega fjárfestingu samkvæmt lögum um verðbréfasjóði og fjárfestingarsjóði,*
- 6. innstæður félaga í sömu samsteypu og þau sem falla undir 1. tölul.,*
- 7. innstæður sem eru ekki skráðar á nafn,*
- 8. innstæður lífeyrissjóða aðrar en hlutdeild viðskiptamanns í reikningi innlánsleiðar vörsluaðila lífeyrissparnaðar hjá innlánsstofnun.“*

Virðingarfyllst,



Yngvi Örn Kristinsson SFF



Alþingi
Erindi nr. P 140/2643
komudagur 25.5.2012

25. maí 2012
SI-84276

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

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1998, með síðari breytingum (innheimta iðgjalds), 763. mál.

Með tölvupósti dags. 15. maí sl., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ofangreint frumvarp.

Fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að nú liggi fyrir að ekki verði lagt fram frumvarp til heildarendurskoðunar á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta á yfirstandandi þingi. Því sé nauðsynlegt að taka afstöðu til þess hvernig fara á með greiðslu iðgjalda vegna ársins 2012, en bráðabirgðaákvæði í lögnum gildi aðeins um greiðslur vegna ársins 2011. Í ljósi framangreinds er frumvarpið lagt fram. Í því er lagt til að þau ákvæði sem lögfest voru til bráðabirgða fyrir árið 2011 verði felld á varanlegan hátt inn í meginmál laganna um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

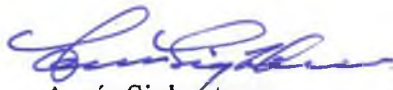
Seðlabankinn gerir eftirtaldir athugasemdir við efni frumvarpsins:

Í 9. mgr., b., 2. gr. segir að iðgjöld til A-deildar sjóðsins skuli greidd í krónum og sama eigi við um greiðslur úr deildinni. Seðlabankinn telur jákvætt að nú sé lögbundið að greiðslur úr Tryggingarsjóði séu í íslenskum krónum því ella gætu útgreiðslur úr sjóðnum fremur valdið óróa á gjaldeyrismarkaði með tilheyrandi áhrifum á raunhagkerfið. Þá er lánafyrirgreiðsla stjórnvalda einungis möguleg í íslenskum krónum. Seðlabankinn vill þó bæta við 9. mgr. ákvæðum um gengisviðmið vegna gengisbundinna innlána til skýringar og fyllingar, t.a.m. að gengi skuli miðast við opinbert viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands við greiðsluþrot innlánsstofnunar.

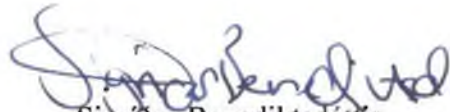
Í 3. tl. 1. mgr. 5. gr. eru taldar upp innstæður sem undanskildar eru tryggingarvernd. Þar segir í 3. tl. að innstæður fyrirtækis þar sem

fjármálafyrirtæki er meirihlutaeigandi séu undanskildar tryggingu. Hér vill Seðlabankinn benda á að vegna fjárhagslegrar endurskipulangingar útlána hafa lánastofnanir þurft að yfirtaka einstök fyrirtæki til skamms tíma. Best færi á því að undanskilja slík tilvik.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri



Sigríður Benediktsdóttir
framkvæmdastjóri

Alþingi
Erindi nr. Þ 140/2584
komudagur 21.5.2012

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

21. maí 2012

Efni: *Umsögn Sparisjóðs Höfðhverfinga (SPSH til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um frumvarp til breytinga á lögum um um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999, með síðari breytingum (innheimta iðgjalds). Þingskjal 1254, 763 mál.*

Almennt

Lagt er til að einfalda fyrirkomulag það sem notað er við innheimtu iðgjalds TIF af innlánsstofnunum og að hægt verði á innborgunum í TIF sjóðinn. Ennfremur er lagt til að komið verði upp einfaldara og rörkréttara mati á áhættu þeirri sem TIF ber af hverri innlánsstofnun. Eftirfarandi eru athugasemdir og tillögur um úrbætur á innheimtu iðgjalda TIF.

1. Eðlilegt er að eingöngu verði lagt gjald á þau innlán sem verið er að tryggja en ekki öll innlán. M.ö.o. þá greiði innlánsstofnanir ekki iðgjald til TIF af innlánnum sem eru lögum samkvæmt ekki tryggð af TIF. Þar er bæði átt við þau innlán sem fara umfram hámarksinnstæðu þr kennitölu og innlán þeirra lögaðila sem ekki njóta tryggingar TIF á innistæður sínar.
2. Að tekið verði tillit til lausafjárstöðu sem er umfram lögboðið lágmark og horft verði til þess að netta út laust fé umfram lögboðið lágmark. Ætla má að m.t.t. áhættu TIF að lausafjárstaða hafi veruleg áhrif á stærð heildarskuldbindingar TIF ef á reynir. Eins og staðan er í dag er hluti innlánsstofnanna yfirfjármagnaður (í formi innlána) með mjög sterka lausafjárstöðu sem skeykir alla mælikvarða varðandi samsetningu fjármögnunar (sérstaklega ef ekki er til staðar eigið fé sem býður upp á umbreytingu lausafjár í útlán). Í þessu samhengi skiptir einnig máli hvort viðkomandi innlánsstofnun skuldar fleirum og í hve miklu mæli heldur en innlánsseigendum því lausu fé mætti ráðstafa til skuldabréfæigenda við gjaldfellingu áður en til þrots kæmi. Óeðlileg ráðstöfun fyrir þrot fjármálafyrirtækis fæli í sér riftun.
3. Að litið verði til útgáfu viðkomandi fjármálafyrirtækis á sérvörðum skuldabréfum og þeim áhrifum sem veðsetning eigna hefur á endurgreiðsluhæfi fjármálafyrirtækja til innistæðueigenda og annara kröfuhafa ef til þrots kemur. Eðlilegt hlýtur að teljast að þau fjármálafyrirtæki sem veðsetja sínar bestu eignir aðrar en lausafé greiði hærra gjald en önnur.

4. Að heildaráhætta sem TIF ber af viðkomandi fjármálastofnun hafi áhrif á iðgjald hennar, þ.e. að þeir aðilar sem stærðar sinnar vegna, geta einir og sér tæmt TIF sjóðinn greiði hlutfallslega hærra iðgjald en smærri aðilar.

Tillaga:

Innheimt verði eitt iðgjald aðlagð að hverjum aðila fyrir sig að teknu tilliti til framangreindra atriða. Lagt er til að grunngjaldið verði ekki hærra en 0,15% og hæsta gjald ekki hærra en 0,23%. Viðbætur ofan á grunngjald taki mið af einföldum mælikvörðum sbr framangreint.

Ennfremur er tekið undir umsögn Sambands Íslenskra Sparisjóða um frumvarpið.

SPSH lýsir vilja til að skýra nánar hugmyndir sínar varðandi það hvernig réttast og sanngjarnast væri að standa að útreikningum á gjaldtöku TIF af fjármálafyrirtækjum.

SPSH telur að fyrra fyrirkomulag hafi leitt af sér órökrétta og ósanngjarna aðferð við að meta áhættu TIF af hverri innlánsstofnun fyrir sig.

F.h. Sparisjóðs Höfðhverfinga



Örn Arnar Óskarsson



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 21. maí 2012

Efni: Umsögn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) á frumvarpi til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta (innheimta iðgjalds), 763. mál

Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta (TIF) hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999, með síðari breytingum (innheimta iðgjalds).

TIF vill gera athugasemdir við eftirtalin ákvæði frumvarpsins:

Um 2., 3., 5., 7. og 9. gr. Heiti á innstæðudeildum

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að sjóðurinn starfi í þremur sjálfstæðum deildum. Tveimur innstæðudeildum og verðbréfadeild. Lagt er til heiti innstæðudeildanna verði „A deild“ og „B deild“. Um þetta er svo nánar fjallað í öðrum greinum frumvarpsins. Þannig er lagt til í 7. gr. að eignir innstæðudeildar TIF eins og þær voru við gildistöku laga nr. 55/2011 tilheyri sérstakri deild, B deild. Í A deildina eiga svo framtíðargreiðslur til TIF að renna. Þá eiga þær greiðslur sem inntar voru af hendi á árunum 2011 og 2012, á grundvelli ákvæða til bráðabirgða I og II við lög nr. 98/1999, einnig að renna til A deildar.

TIF gerir ekki athugasemdir við þessa tilhögun að öðru leyti en því að heiti deildanna, þ.e.a.s. A og B deild, eru óheppileg. Í ársreikningi TIF fyrir árið 2011 var farin sú leið að nefna hina sjálfstæðu deild, sem stofnað var til með ákvæði til bráðabirgða II við lög nr. 98/1999, B deild en innstæðudeild TIF, A deild þ.e. þveröfugt við það sem lagt er til í frumvarpinu. Þetta telur TIF að geti hugsanlega leitt til óparfa misskilnings við framkvæmd laganna og er þess eindregið óskað af hálfu sjóðsins að heitum deildanna verði breytt í meðförum þingsins.

Um 5. gr. Skilgreining á hugtakinu innstæða

Í 5. gr. frumvarpsins er að finna skilgreiningu á hugtakinu „innstæða“ og upptalningu á undanþágum frá tryggingarvernd. Orðalag skilgreiningarinnar á hugtakinu innstæða er verulega frábrugðið því sem er að finna í bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 98/1999 en það gildi vegna innheimtu í TIF fyrir árið 2011. Í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu segir að hin nýja skilgreining í frumvarpinu sé „*nokkuð frábrugðin þeirri skilgreiningu á innstæðu sem nú er að finna í bráðabirgðaákvæði II í lögnum*“. Aðrar skýringar á því hvað feist í breyttri skilgreiningu á hugtakinu er ekki að finna í greinargerðinni. Þá kemur ekkert fram um það hver tilgangurinn er með því að taka upp breytta skilgreiningu á hugtakinu innstæða.

Verði sú tillaga um breytta skilgreiningu sem fram kemur í frumvarpinu að lögum þá munu innstæður ekki verða skilgreinar með sama hætti árin 2010, 2011 og 2012 þ.e. hugtakið yrði þá

skilgreint með mismunandi hætti þessi ár. Þegar til heildarendurskoðunar laganna kemur er ekki ólíklegt að hugtakið taki enn frekari breytingum og þar með væri komin fjórða útfærsla hugtaksins. TIF telur vænlegra að við þá breytingu á lögum nr. 98/1999 sem nú stendur yfir verði stuðst við sömu skilgreiningu á umræddu hugtaki og nú er gert í bráðabirgðaákvæði II við lög nr. 98/1999.

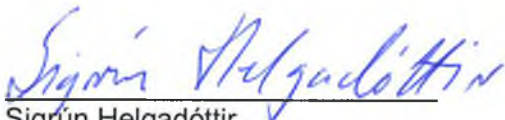
Um 2. gr. Heimild TIF til að endurgreiða ofgreidd iðgjöld

Í 2. gr. frumvarpsins kemur fram eftirfarandi nýmæli: „Iðgjöld eru óendurkræf. Þó getur stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ákveðið að endurgreiða iðgjöld sem hafa verið ofgreidd vegna mistaka við útreikning.“

TIF fagnar þessari tillögu að lagabreytingu enda ekki útilokað að aðildarfélög TIF geri einhver mistök við skil á iðgjaldi til sjóðsins eftir þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 55/2011 og stefnt er að að festa í sessi með frumvarpinu. Þessar breytingar fela í sér að flokka þarf allar innstæður aðildarfélaganna og halda tryggðum innstæðum aðgreindum frá þeim sem ekki eru tryggðar. TIF vill þó benda á að mun líklegur er að gerð verði mistök við þessa flokkun innstæðna en að mistök verði við útreikninga. Þannig er t.d. innbyggð reiknivél í þeirri skilgrein sem TIF hefur útbúið vegna skila á iðgjaldinu. TIF telur því að þessi heimild sé of þröngt orðuð í frumvarpinu og að hún hafi takmarkaðan tilgang með þessu orðalagi. TIF leggur því til að ákvæðið verði orðað með eftirfarandi hætti:

„Iðgjöld eru óendurkræf. Þó getur stjórn Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta ákveðið að endurgreiða iðgjöld sem hafa verið ofgreidd vegna mistaka við skil á iðgjaldi.“

Virðingarfyllst,



Sigrún Helgadóttir,
framkvæmdastjóri