

Alþingi
Erindi nr. P 139/657
komudagur 3.12.2010



Nefndasvið Alþingis
Viðskiptanefnd
b/t Selmu Hafliðadóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. desember 2010.

Efni: Frumvarp til laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta (237. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér innleiðingu nýrra laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta.

Viðskiptaráð Íslands hefur áður veitt umsögn um ofangreint frumvarp þegar það var lagt fyrir á síðasta löggjafarþingi. Á því þingi tók það einhverjum breytingum sem voru til bóta og nú hefur frumvarpið færst enn fleiri skrefum í átt að betri löggjöf. Hér verða þær athugasemdir sem ráðið gerði í fyrri umferð ítrekaðar ásamt því að farið verður yfir þær helstu breytingar sem gerðar hafa verið frá síðustu yfirferð. Tekið er undir með höfundum greinargerðar með frumvarpinu að heppilegra er að leggja fram ný lög en að fara út í breytingar á þeim sem fyrir eru, enda fullljóst hversu takmörkuð þau eru.

Viðskiptaráð vill nýta tækifærið og ítreka þá skoðun sína að ekki eigi að koma til ríkisábyrgðar vegna starfsemi fjármálafyrirtækja, hvort heldur í opinberri eigu eða einkaeigu. Ef ekki verður komist undan slíkri ábyrgð vegna þjóðhagslegra skuldbindinga verða að gilda um hana strangar reglur til að takmarka líkurnar á að á hana reyni og skal leggja áherslu á alvarleika slíkrar ábyrgðar. Vegna núgildandi laga um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta er í gildi yfirlýsing stjórnvalda um ábyrgð. Til slíkrar ábyrgðar kom vegna þess að ekki var til staðar fullnægjandi tryggingakerfi fyrir innstæðueigendum sem núgildandi lögum var ætlað að veita. Þau áhrif sem skortur á fullnægjandi tryggingakerfi innstæðna hefur haft á íslenskt efnahagskerfi og ríkissjóð eru ekki enn fullljós, en víst er að þau eru umtalsverð og mun hafa áhrif um ókomna tíð.

Það frumvarp sem hér er til umsagnar er ætlað að leysa núgildandi lög af hólmi. Þörf fyrir umrætt frumvarp má rekja til breytinga á tilskipun Evrópusambandsins og ekki síst þeirrar ábyrgðar sem fallið hefur á Tryggingarsjóð og þá um leið á ríkið. Í tilskipun Evrópusambandsins um innlánatryggingakerfi nr. 94/19/B sem núgildandi lög og ofangreint frumvarp byggja á, ásamt tilskipun nr. 97/9/EB um tryggingakerfi fyrir fjárfesta, er sérstaklega til þess vísað að ekki sé gerð krafa um ábyrgð ríkja gagnvart innstæðueigendum ef til staðar eru viðurkennd kerfi sem ábyrgjast innlán og veita tryggingu fyrir innstæðueigendum. Eins og dæmin hafa sannað hefur fullnægjandi kerfi ekki verið til staðar og er því rík ástæða til að vanda vel til lagasetningar og fyrirbyggja að viðlíka slys eigi sér stað aftur. Sé rétt að málum staðið og fullnægjandi tryggingakerfi komið á laggirnar er ekki ástæða til að grípa til ríkisábyrgðar vegna starfsemi á fjármálamarkaði.

Breytingar á frumvarpinu

Nokkrar breytingar hafa verið gerðar frá þeirri útgáfu sem var til umsagnar á síðasta löggjafarþingi og ber að fagna þeim. Ráðið er sérstaklega ánægt með þær breytingar sem gerðar hafa verið á 3. gr. frumvarpsins þar sem tekið hefur verið upp ákvæði um ríkisábyrgð þannig að skýrt sé tekið fram að sjóðurinn njóti ekki ríkisábyrgðar á skuldbindingum sínum. Í fyrri umsögn sinni gerði ráðið athugasemd við að ákvæði sem þetta skorti í frumvarpið og að taka þyrfti af allan vafa hvort um ríkisábyrgð sé að ræða.

Aðrar þær breytingar sem hafa verið gerðar á frumvarpinu og ber að fagna sérstaklega eru m.a. þær breytingar sem hafa verið gerðar á ákvæði frumvarpsins um stjórn sjóðsins. Viðskiptaráð gerði athugasemd við breytingar á ákvæði um stjórn sjóðsins í fyrri meðförum málsins. Breyting er gerð frá núgildandi lögum þar sem stjórnarmönnum er fækkað úr sex í þrjá og skorti á rök fyrir þeirri breytingu. Ráðið lagði til á sínum tíma að skýrt væri tekið fram í lögnum hvernig sú stjórn yrði skipuð og af hverjum. Í ofangreindu frumvarpi er lagt til að stjórnarmenn verði skipaðir af ráðherra án tilnefningar, einn af Seðlabanka Íslands og einn af samstarfsnefnd háskólastigsins. Þessi breyting er mikil framför frá fyrstu tillögum og er því fagnað.

Breytingar voru einnig gerðar á 14. og 22. gr frumvarpsins í kjölfar athugasemda umsagnaraðila fyrir nefndinni. Í þeim greinum er tekin út sú undanþága frá tryggingu sem kom fram í 6. og 7. tölulíðum beggja þessara greina, þ.e. að innstæður framkvæmdastjóra og annarra lykilstjórnenda innlánsstofnana annars vegar og innstæður maka, sambúðarmaka og ófjárráða barna hins vegar, nytu ekki verndar samkvæmt lögnum. Hér er um jákvæða breytingu að ræða sem tryggir vernd þeirra sem um ræðir. Það verður þó að gera athugasemd við hvaða áhrif 3. tölulíður þessara ákvæða getur haft á fyrirtæki sem fara í gegnum endurskipulagningu. Í 3. tl. 14. og 22. gr. er vernd vegna innstæðna fyrirtækja þar sem innlánsstofnun fer með virkan eignarhlut. Sú staða er nú að fjöldinn allur af fyrirtækjum er til endurskipulagningar hjá fjármálafyrirtækjum eða hafa verið tekin yfir af þeim til skemmri tíma og eru því í eigu þeirra. Samkvæmt fyrrgreindu ákvæði er því innstæða þessara aðila ekki tryggð. Þetta getur verulega raskað stöðu þessara fyrirtækja og getur haft óæskileg samkeppnisleg áhrif gagnvart öðrum fyrirtækjum.

Ný löggjöf

Breytingarnar sem umrætt frumvarp hefur í för með sér fela í sér auknar tryggingar fyrir innstæðueigendur og fjárfesta. Kröfur um heildareign sjóðsins eru auknar, bæði hvað varðar innstæðueigendur og verðbréfadeild sjóðsins. Einnig eru heimildir stjórnar sjóðsins til að tryggja greiðslu iðgjalda rýmkaðar um leið og ákvæði um ábyrgðaryfirlýsingu fjármálastofnana eru afnumin. Reglur um iðgjaldagreiðslu og eftirlit með því eru hertar og eru til staðar heimildir til að tryggja að heildareignir sjóðsins séu fullnægjandi með kerfi viðurlaga og eftirlits.

Frumvarpið setur mun strangari ramma um annars vegar innstæðu tryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta og hins vegar fyrir iðgjöld lánastofnana. Með þessu eru auknar áherslur á raunhæfi sjóðsins að baki tryggingum og ef til þess kemur þá sé til staðar raunverulegur sjóður til tryggingar. Þetta skorti í núgildandi reglur og verður því að fagna þessari breytingu.

Breyting frá núgildandi lögum

Frumvarpið felur m.a. í sér að þak er sett á tryggðar innstæður ólíkt því lágmarki sem er í núgildandi lögum. Hámarkstrygging verður því 100.000 evrur fyrir innstæðueigendur en 20.000 evrur fyrir vegna verðbréfadeildar sjóðsins. Þessar upphæðir eru í samræmi við þær breytingar sem hafa verið gerðar á tilskipunum Evrópuráðsins þar sem þetta er sett til viðmiðunar. Þessi breyting gerir tilgang og viðmið sjóðsins skýrari því um hámarkstryggingu er að ræða. Gerir þetta sjóðnum mögulegt að miða ávallt við þá lágmarkseign sem frumvarpið gerir ráð fyrir og þá um leið þá lágmarkstryggingu sem honum er ætlað að veita. Verður þetta að teljast eðlileg þróun, þrátt fyrir að deila megi um framsetninguna eins og komið verður að nánar hér fyrir neðan.

Ekki verður séð að ástæða sé til aðgreiningar eigna og skuldbindinga innstæðudeildar Tryggingasjóðs í lögnum í A-deild og B-deild eftir því hvort til er komið fyrir eða eftir setningu nýrra laga. Þetta er eingöngu til að valda ruglingi og hefur engan raunhæfan tilgang enda falla eldri eignir og skuldbindingar undir núgildandi lög. Nýjum lögum er ekki ætlað að hafa áhrif á þær innstæður sem komu til fyrir lagasetningu þeirra og því ekki ástæða til að aðgreina með þessum hætti og er mælt með að notuð sé einfaldari framsetning. *Viðskiptaráð leggur því til að frumvarpið einskorðist við nýja sjóðinn en taki ekki til hluta sjóðsins sem varð til á grundvelli núgildandi laga.*

Frumvarpið felur í sér hækkun á iðgjaldi innlánsstofnana í samræmi við innstæður ásamt viðbótargjaldi við tilteknar aðstæður. Frumvarpið gerir einnig ráð fyrir heimild til innheimtu sérstaks viðbótargjalds ef eign sjóðsins dugir ekki til að standa undir greiðslu þegar greiðsluskylda sjóðsins verður virk, eða allt að 0,6% af tryggðum innstæðum viðkomandi innlánsstofnunar. Engar frekar takmarkanir eða tímarammar eru settar á heimild sjóðsins til innheimtu þessa viðbótargjalds. Verður að telja eðlilegt að hömlur séu settar á eins rúma heimild og þessa eða samráð við til þess bæra aðila. *Leggur Viðskiptaráð til að stjórn sjóðsins verði gert að leita*

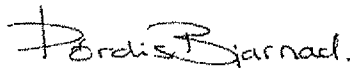
álits hjá FME og Seðlabanka Íslands, líkt og þegar um lækkun iðgjaldsins er að ræða. Einnig gæti hér komið til skyldubundið samráð við samráðsnefnd eftirlitskyldra aðila. Eðlilegt væri að álits væri leitað áður en slíkri heimild yrði beitt.

Viðskiptaráð vill að einnig vekja athygli á þeirri gengisáhættu sem Tryggingasjóður innstæðueigenda tekur á sig með því fyrirkomulagi sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Með því að miða hámark tryggðrar innstæðu innstæðueiganda í innlánsstofnun við evrur en miða eignir sjóðsins við íslensku krónuna er komið til misræmi sem getur leitt af sér mikla gengisáhættu. Slík áhætta getur orðið kostnaðarsöm fyrir sjóðinn, sérstaklega í ljósi þess hve óstöðugur gjaldmiðill krónan hefur reynst. Vildum við vekja sérstaklega athygli á þessu og hvort þetta sé heppileg framsetning, sérstaklega ef annað kerfishrun á sér stað með hruni krónunnar í kjölfarið. Er mælt til þess að þetta verði skoðað sérstaklega hjá nefndinni og kallað eftir álit sérfræðings á þessu sviði, t.a.m. frá Seðlabanka Íslands.

Ef rétt er staðið að lagasetningu og uppbyggingu Tryggingasjóðs innstæðueigenda að þessu sinni og hann gerður þess megnugur að standa baki þeim tryggingum sem honum er ætlað er ekki ástæða til ætla að þörf verði á áframhaldandi ríkisábyrgð.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands