

Tillaga til þingsályktunar

um aðskilnað starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.

Flm.: Álfheiður Ingadóttir, Ögmundur Jónasson, Helgi Hjörvar, Birgitta Jónsdóttir,
Óttarr Proppé, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Helgi Hrafn Gunnarsson,
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Jón Þór Ólafsson, 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 þjóðarbúsins vegna bankareksturs og minnka líkur á tjóni almennings af völdum áfalla í bankastarfsemi. Frumvarpið verði lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi.

Greinargerð.

Ögmundur Jónasson og Steingrímur J. Sigfússon fluttu á 130. löggjafarþingi (7. mál) frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, sem fól í sér aðskilnað milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Ögmundur Jónasson endurflutti frumvarpið síðar tvívegis ásamt Jóni Bjarnasyni á 135. löggjafarþingi (661. mál) og 136. löggjafarþingi (14. mál). Frumvarpið varð ekki útrætt.

Á 140. löggjafarþingi (632. mál) og 141. löggjafarþingi (228. mál) fluttu Álfheiður Ingadóttir og 14 þingmenn úr fimm þingflokkum 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. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi, ljúki störfum og skili tillögum sínum fyrir 1. febrúar 2013.“

Á 141. löggjafarþingi var fjallað um tillöguna í efnahags- og viðskiptanefnd auk þess sem 10 aðilar gáfu umsögn um málið. Nefndin afgreiddi málið einróma (þingskjal 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 nú er lagt fram í 8. sinn þingmál sem hefur það að markmiði að skilja á milli starfsemi fjárfestingarbanka og viðskiptabanka.

Í fyrirleggjandi 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 gagnrýnninnar 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 spari fjáreigenda, sem höfðu bakábyrgð frá ríkinu, skuli, bæði í viðskiptabönkum og sparisjóðum, hafa verið nýtt sem spilapeningar í glæfralegum 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. Sú var raunin víðast hvar í hinum vestræna heimi fram til 1999 að lögin voru afnumin í Bandaríkjunum. Innan við áratugur leið 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 fjármálamarkaðarins 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 þessara óskyldu 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.

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 átektu, 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. Á árinu 2007 voru eignir fjárfestingsjóða 538 milljarðar kr. en hafa fimmfaldast frá því eftir hrun og stefndu í 110 milljarða kr. í árslok 2013. Þetta lága hlutfall fjárfestingarbankastarfsemi veitir einstakt tækifæri til að koma aðskilnaði í kring og er áriðandi að grípa það og nota í þágu almennings áður en aðstæður breytast enn frekar.

Auk þeirra röksemda sem að framan greinir um nauðsyn þess að áhættusömustu bankaviðskiptin 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.