

Reykjavík, 29. janúar 1996.

**Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
b.t. Guðjóns Rúnarssonar  
Þórshamar v/Templarasund  
Reykjavík.**

Sambandi Íslenskra sparisjóða hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um viðskiptabanka og sparisjóði, 232 mál, eiginfjárkröfur, innstæðutryggingar o.fl.

### Inngangur

Hér er um að ræða þingmál er varðar ríka hagsmuni sparisjóðastarfseminnar og er því nauðsynlegt að fara nokkrum orðum um aðdraganda þeirrar grundvallarbreytingar sem felst í því að innstæðutryggingar verði sameinaðar í einum tryggingasjóði.

Á árinu 1993 skipaði viðskiptaráðherra nefnd til að móta framtíðarskipulag innstæðutrygginga hér á landi. Nefnd þessi var skipuð fulltrúum Seðlabanka Íslands, viðskiptaráðuneytis, Sambands ísl. sparisjóða og Sambands ísl. viðskiptabanka. Nefndin skilaði samhljóða niðurstöðu og byggði hún á því að áfram skyldu starfræktir hér á landi tveir innstæðutryggingasjóðir: Tryggingasjóður sparisjóða og Tryggingasjóður viðskiptabanka. Hins vegar yrði nauðsynlegt að taka tillit til nýrra reglna FB um innstæðutryggingar og aðlaga íslenska löggjöf þeim reglum þegar þar að kæmi.

Á árinu 1994 voru fulltrúar sambandsins síðan boðaðir til fundar við embættismenn Viðskiptaráðuneytisins og tjáð að þar á bæ væri nú áhugi fyrir því að sameina tryggingasjóðina við gerð nýs frumvarps um innstæðutryggingar Þessum hugmyndum var fálega tekið af fulltrúum sparisjóðanna enda Tryggingasjóður sparisjóða einn af hornsteinum skipulags sparisjóðanna sem marg sannað hafði gildi sitt undangengin ár sem ómissandi aðhaldstæki í samvinnu og samtryggingu sparisjóðanna á grundvelli lagaákvæða um starfsemi sjóðsins. Allt að einu óskaði ráðuneytið þess að reynt yrði að leita leiða til sameiginlegs innstæðutryggingasjóðs sem grundvalladist á því að Tryggingasjóður sparisjóða héldi áfram starfsemi sinni óbreyttri en innstæðutryggingaþátturinn tekinn út og settur undir sameiginlegan sjóð. Tryggt yrði jafnframt að umtalsverður hluti sjóðsins yrði eftir í Tryggingasjóði sparisjóða svo hann gæti gengt áfram því hlutverki að aðstoða einstaka sparisjóði áður en þeir stæðu frammi fyrir ill viðráðanlegum vandamálum þannig að í kjölfarið yrði að grípa til innstæðutrygginganna enda hafði reynslan sýnt að sú leið var bæði einfaldari, öruggari og ódýrari en hin. Eftir allnokkrar samningaviðræður varð niðurstaðan sú sem frumvarp þetta byggir í meginatriðum á og fjárhæð greiðslu Tryggingasjóðs

sparisjóða til nýs Tryggingasjóðs innláns stofnana ákveðin föst fjárhæð kr. 300 milljónir. Fjárhæðin var þar með orðin langtum hærrí en upphaflega hafði verið gengið út frá og með ákvörðun hennar gengið mjög nærri fjárhag Tryggingasjóðs sparísjóða sem leiðir til umtalsverðrar skerðingar á getu hans til að sinna hlutverki sínu. Hér skal og undirstrikað að Tryggingasjóður sparísjóða er sjálfseignarstofnun að mestu undir stjórn sparísjóðanna en Tryggingasjóður viðskiptabankanna er í eigu ríkisins. Forræði á fjármunum sjóðanna er því gerólíkt. Samband íslenskra sparísjóða telur að það ágríp af forsögu þessa máls sem hér að framan hefur verið rakið hljóti að hafa meginþýðingu við umfjöllun hæstvitrar Efnahags- og viðskiptanefndar um þann þátt frumvarps þessa er varðar stofnun sameiginlegs innstæðutryggingasjóðs og áframhaldandi starfsemi Tryggingasjóðs sparísjóða.

### **Athugasemdir við einstakar greinar.**

#### **16. gr. b.**

Lagt er til að við 1. málslíð 4.gr. bætist “*eftir því sem við getur átt*”. Um gjörólíka starfsemi er að ræða í Tryggingasjóði annars vegar og hjá bönkum og sparísjóðum hins vegar og því ljóst að aðeins hluti af ákvæðum VII. kafla getur átt við reikningsskil Tryggingasjóðs.

Þá er lagt til að við bætist ný 6. mgr. sem hljóði svo:

*“Tryggingasjóður innlánsstofnana verður ekki tekinn til gjaldþrotaskipta. Óheimilt er að gera aðför að sjóðnum”. Eðli starfsemi sjóðsins er með þeim hætti að ekki má koma til gjaldþrots hans né heldur truflunar á starfsemi hans né að eignir hans verði fastsettar vegna deilna um greiðsluskyldu.*

#### **16.gr. c.**

Lagt er til að við 2.mgr. bætist: *“Heimilt er að skuldajafna gjaldfallinni kröfu viðkomandi banka eða sparísjóðs móti tryggðri innstæðu að uppfylltum almennum skuldajöfnunarskilyrðum”.*

Lagt er til að 3. mgr. hljóði svo:

*Undanþegnar tryggingu samkv. 1. mgr. eru:*

- a) *Innstæður í eigu annarra viðskiptabanka og sparísjóða og annarra lánastofnana fyrir þeirra eigin reikning svo og innstæðu dóttur eða móðurfélags þessara stofnana.*
- b) *Innstæður sem bera óvanalega háa vexti eða njóta annars hagræðis sem átt hefur þátt í versnandi efnahag stofnunarinnar.*
- c) *Innstæður sem tengjast málum þar sem sakfellt hefur verið fyrir peningabætti.*

Við a) lið er bætt svo og innstæður dóttur eða móðurfélaga þessara stofnana.

Liður b er nýr og á rætur að rekja til tilskipunarinnar viðauki 1 nr. 11. Telja verður að ákvæðið eigi erindi í íslenska löggjöf enda hafi vextir verið óvanalega háir þ.e. langt yfir markaðsvöxtum. Ákvæði sem þetta skapar aðhald og aga bæði gagnvart viðskiptavinum sem gera óeðlilegar vaxtakröfur og innlánstofnuninni sjálfri í rekstri hennar. Óvanalega háir vextir hljóta að endurspegla aukna áhættu og njóta því ekki sömu tryggingar og hefðbundin viðskipti.

Lagt er til að við 1. tölul. 4.gr. bætist: “og greiðslur þeirra til sparisjóðsins”.

#### **16.gr. e.**

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að greiðslur til Tryggingasjóðs innlánsstofnana taki aðeins mið af innlánnum. Bæði í Svíþjóð og í frumvarpi um innstæðutryggingar í Noregi hefur verið farin önnur leið. Greiðslur taka þar mið annars vegar af innlánnum en hins vegar áhættu v/ráðstöfunar þeirra. Notaður er svokallaður áhættugrunnur sem myndar forsendur til útreiknings eiginfjárhlutfalls sbr. 8. gr. frumvarpsins. Þak er síðan sett þannig að vægi slæmrar eiginfjárstöðu er takmarkað sem og vægi mjög góðrar eiginfjárstöðu. Engin umræða hefur farið fram hér á landi svo kunnugt sé um kosti og galla þessa fyrirkomulags fremur en mörg önnur grundvallarsjónarmið varðandi innstæðutryggingar markmið sem og leiðir. Hinu er ekki að leyna að hér er um framkvæmd að ræða sem þarfnast skoðunar og umræðna og getur haft verulega þýðingu við núverandi aðstæður.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að hver viðskiptabanki og sparisjóður greiði 1% af þeirri aukningu sem orðið hefur á tryggðum innstæðum frá meðaltali næstliðins árs frá árinu þar á undan. Samband sparisjóða telur að þetta ákvæði sé alls kostar óviðunandi. Í fyrsta lagi er 1% alltof há greiðsla. Í öðru lagi geta innlán hækkað vegna verðtrygginga og eignir tryggingasjóðsins þá væntanlega líka hlutfallslega þar sem þær væru verðtryggðar og hlutfall því ekki versnað milli sjóðsins og tryggðra innstæðna og í þriðja lagi eykst ekki áhætta sjóðsins þó innlán færast frá banka A til B ef heildarupphæð tryggðra innstæðna hefur ekki aukist. Tryggingasjóðurinn er ekki séreignarsjóður og það skiptir ekki máli til frambúðar hver greiddi hvaða fjárhæð til hvers. Þegar sjóðurinn hefur náð þeirri hlutfallsstærð af innlánnum sem talin er fullnægjandi (1%) er eðlilegt að greiðslur falli niður og að greiðsluskylda vakni þá fyrst er sjóðurinn nær ekki lengur lögboðnu hlutfalli af tryggðum innstæðum og verði þá almenn enda innstæðutryggingakerfið sameiginlegt. Árlegt iðgjald 0,15 promill nægir til að standa undir 15% aukningu tryggðra innlána sem er afar ósennileg nema verðbólga sé stór áhrifavaldur aukningar. Rétt verður því að telja að ekki komi til útgáfu ábyrgðaryfirlýsinga nema sjóðurinn verði fyrir útgjöldum vegna tryggingatjóna sem honum yrði gert að bæta. Hér verður að gæta vel að því að ábyrgðir starfandi innlánsstofnana hafi ekki eins konar “dominoáhrif” þ.e. að ein stofnun dragi ekki aðrar með sér í fallinu. Því er í frumvarpi um innstæðutryggingar í Noregi ákvæði um að á einu ári verði aldrei krafist útgreiðslu hærri hluta ábyrgðar en svari 1/10 hluta af fullinggreiddum sjóði. Þá er rétt í 4.mgr. að taka af öll tvímæli að réttur til kröfu á tryggingasjóð miðist við stöðu sjóðsins þann dag sem greiðsluskylda hans vaknar.

#### **16.gr. h.**

Áréttar skal að fjárhæð greiðslu Tryggingasjóðs sparisjóða til Tryggingasjóðs innlánsstofnana er umsamin fjárhæð milli Tryggingasjóðs sparisjóða og viðskiptaráðuneytisins sem og óbreytt lagaleg staða sjóðsins m.v. gildandi lög með því

sé áfram viðurkennt mikilvægi hans til að tryggja fjárhagslegt öryggi einstakra sparisjóða.

## **Niðurlag**

Stofnun Tryggingasjóðs sparisjóða og Tryggingasjóðs viðskiptabanka samkv. lögum 86 og 87 frá 1985 var án vafa mikið framfaraspor miðað við fyrri aðstæður. Mikið vatn hefur þó runnið til sjávar síðan og bankakreppa gengið yfir hjá frændþjóðunum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Þar kom í ljós að almennir tryggingasjóðir innlánsstofnana höfðu enga möguleika á að ráða við víðtæka kreppu sem gekk á sama tíma yfir allt bankakerfið. Hins vegar hafa tryggingasjóðir eins og gert er ráð fyrir að starfi hér á landi góða möguleika til að leysa úr vandamálum minni og meðalstórra bankastofnana taki vandinn til einstakrar stofnunar. Með tilliti til reynslu Norðurlandþjóðanna er því líklegt að þær reglur sem lagt er til að settar verði samkv. frumvarpi þessu taki, ef á reynir, aðeins til minni stofnana. Reynsla annarra þjóða bendir alfarið í þá átt að lendi stór banki í alvarlegum vanda þá verði ríkisvaldið að grípa inni til að forða enn meira tjóni sem og til að treysta tiltrú almennings á bankastarfsemi en ekki síður erlendra lánardrottna og annarra erlendra viðskiptaaðila. Þá er tímabært að stjórnvöld og löggjafinn hyggi að því með hvaða hætti verður brugðist við skapist þessar aðstæður hér á landi. Ríkisstjórnir Noregs, Svíþjóðar og Finnlands hafa þurft að verja hundruðum milljarða ísl. króna til að verja bankakerfi sín hrúni undangengin ár. Þar hafa því verið sett lög og reglur um það hvernig staðið skuli að þessum stærri málum sbr. löggjöf um “Statens Banksikringsfond” í Noregi en lagaákvæði um hann verða á næstunni sameinuð lagaákvæðum um innlánstryggingar. Jafnframt er nauðsynlegt að hygga að framkvæmd reglna um eigið fé, afskriftir o.s.frv. Því túlkun slíkra reglna hefur megin þýðingu við mat á stöðu innlánsstofnana og er þá ákvörðunarvaldur um það hvenær nauðsynlegt er að veita aðstoð. Í flestum tilvikum þegar aðstoð var veitt hjá ofangreindum þjóðum voru bankastofnanirnar ekki gjaldþrota í eiginlegri merkingu heldur uppfylltu ekki eiginfjárkröfur. Í Noregi eru allir sem málum eru kunnugir þeirrar skoðunar að eftirlitsaðilar hafi gengið alltof langt í túlkun reglna sem leitt hafi til þess að bankakreppan hafi orðið mun alvarlegri en hún hafi þurft að vera því eftirlitsaðilinn vilji hafa vaðið fyrir neðan sig. Um þetta eru þó skiptar skoðanir. Gjalda ber varhug við slíkri þróun hér á landi. Íslenskt efnahagslíf hefur á undangengnum árum mátt búa við uppsveiflur sem og niðursveiflur. Þegar eignamat vegna trygginga sem standa eiga ár eða áratugi er látið fylgja jafnt hæstu sem lægstu sveiflum skapast aðstæður í tryggingamati bankastofnana sem geta haft afgerandi þýðingu fyrir mat á stöðu þeirra og þar með þörf fyrir aðstoð hvort heldur er tryggingasjóðs eða ríkisins. Því er nauðsyn að reglur séu skýrar og afdráttarlausar en ekki háðar huglægu mati á hverjum tíma.

Málefni bankastofnana og reglur sem um þær gilda eru orðin sérhæfð fræði. Um þau ber því að fjalla á faglegan hátt. Nýjungar í löggjöf eiga að hafa góðan aðdraganda og fá umfjöllun og undirbúast af sérfræðingum tengdum bæði stjórnvöldum og bankastofnununum sjálfum.

Samband sparisjóða er að sjálfsgöðu reiðubúið að veita hæstvirkri Efnahags- og viðskiptanefnd frekari upplýsingar um afstöðu til ofangreindra málefni sem og að skýra nánar athugasemdir þær er fram koma hér að framan

Virðingarfyllst,  
f.h. Sambands ísl. sparisjóða

  
Sigurður Hafstein  
framkvstj.