

Eigendur:

Ragnar Aðalsteinsson hrl. Othar Örn Petersen hrl. Árni Vilhjálmsson hrl.
Tryggvi Gunnarsson hrl. Jóhannes Sigurðsson hrl.

Fulltrúar:

Helgi Birgisson hdl. Ragnar Tómas Árnason lögfr.
Páll Þórhallsson lögfr. Jónína S. Lárusdóttir lögfr.

Reykjavík, 25. nóvember 1997.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis,
Nefndadeild Alþingis,
Þórshamri v/Templarasund,
150 Reykjavík.

Alþingi *✶*
Erindi nr. Þ 122/292
komudagur 26.11.197

Efni: Umsögn Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands um frumvarp til laga um ríkisábyrgðir.

Í framhaldi af bréfi Sambands íslenskra viðskiptabanka, dags. 3. nóvember s.l., til nefndarinnar hafa bankastjórnir Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands falið undirrituðum að koma á framfæri sjónarmiðum og athugasemdum bankanna við þingnefndina í tilefni af fyrirbyggjandi frumvarpi til laga um ríkisábyrgðir.

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins er lagt til að ábyrgðargjald það sem m.a. Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands hefur verið gert að greiða ársfjórðungslega af tilteknum skuldbindingum sínum gagnvart erlendum aðilum, skuli nú greitt af öllum skuldbindingum sem ríkisábyrgð er á. Sérstaklega er vakin athygli á því að samkvæmt frumvarpinu eru felldar niður undanþágur frá greiðslu ábyrgðargjalds vegna erlendra lána sem tekin hafa verið til að endurlána sem afurðalán vegna útflutnings, útflutningslána og birgðalána, en lántökur þessar og umrædd undanþága frá greiðslu gjaldsins hefur verið til að greiða fyrir útflutningi. Niðurfelling þessara undanþága frá gjaldskyldu leiðir til þess að hin aukna skattheimta tekur ekki bara til innlendra skuldbindinga bankanna.

Í tilvikum nefndra banka hefur ábyrgð ríkisins á skuldbindingum þeirra komið til vegna eignar ríkisins á bönkunum. Með lögum nr. 50/1997 var ákveðið að stofna til hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands og taka hlutafélögin við rekstri bankanna 1. janúar n.k.

Í 13. gr. laga nr. 50/1997 segir að ríkissjóður beri ábyrgð á öllum innlendum og erlendum skuldbindingum Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands sem stofnað er til áður en rekstur hlutaðeigandi ríkisviðskiptabanka er yfirtekinn af Landsbanka Íslands hf. eða Búnaðarbanka Íslands hf. Þá segir í lagagreininni: “Ábyrgð ríkissjóðs er eins og til hennar er stofnað og gildir uns viðkomandi skuldbinding er að fullu efnd. Um ábyrgð ríkissjóðs á innstæðum fer þó skv. 2. mgr. og um ábyrgð ríkissjóðs á líffeyrisskuldbindingum ríkisviðskiptabankanna fer skv. 11. gr. laga þessara.”

Samkvæmt tilvitnaðri 2. mgr. 13. gr. er ekki um að ræða ábyrgð ríkissjóðs á innstæðum eftir yfirtöku hlutafélaganna á rekstri bankanna, nema á bundnum innstæðum sem lagðar hafa verið inn fyrir yfirtökuna, en þá fellur ríkisábyrgðin niður

Heimilisfang:

A&P Lögmenn sf.
Borgartúni 24 105 Reykjavík Sími: 562 7611
Bréfasími: 562 7186 Kt: 660795-2519
Netfang: aplaw@aplav.is Heimasíða: http://www.aplaw.is/aplaw/

þegar viðkomandi innstæða er laus til útborgunar að loknum binditíma. Um ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum verður fjallað hér síðar.

Tilfni frumvarpsins.

Af almennum athugasemdum frumvarpsins verður ekki annað ráðið en að í tilvikum Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands sé breytingum á innheimtu ríkisábyrgðargjaldsins gagnvart þeim bönkum, og þá eftir að þeir hafa verið gerðir að hlutafélögum, sérstaklega ætlað að jafna samkeppnisstöðu á innlendum fjármálamarkaði og þá einkum gagnvart öðrum bönkum, sparisjóðum og fjármálafyrirtækjum sem ekki hafa notið ríkisábyrgðar. Á bls. 4 í greinargerð með lagafrumvarpinu: “Ekki fer milli mála að eigendaábyrgð ríkissjóðs felur í sér aðra samkeppnisstöðu en þá sem einkaaðili býr við. Ekki verður fullyrt að hún sé í öllum tilvikum betri vegna annarra þátta sem koma til áhrifa, en ríkisábyrgðin ein og sér er hagfelld fyrir hlutaðeigandi. Markvissasta aðgerðin til að jafna starfsskilyrðin er breyting ríkisviðskiptabankanna í hlutafélög.” Síðan er bent á að þegar hafi verið ákveðið að stofna hlutafélög um ríkisviðskiptabankana og orðrétt segir síðan: “Því er ekki gerð önnur tillaga í þessu efni, enda best tryggt að markmiðum verði náð með þeim hætti.” Þrátt fyrir þessi síðustu orð er í frumvarpinu lagt til að teknar verði upp sérstakar og auknar álögur á hina nýju hlutafélagabanka.

Framangreindar ályktanir í athugasemdum með lagafrumvarpinu um áhrif ríkisábyrgðar á samkeppnisstöðu bankanna eru settar fram án nokkurs sérstaks rökstuðning. Umbj. m. vilja af þessu tilfni vekja athygli á greinargerð Seðlabanka Íslands um samkeppnisstöðu viðskiptabankanna, dags. 22. mars 1995, sem vísað er til í athugasemdum með lagafrumvarpinu. Ekki verður séð að tillögur frumvarpsins um breytingar á innheimtu ríkisábyrgðargjalds séu í samræmi við þær niðurstöður sem þar koma fram um áhrif ríkisábyrgðarinnar eða tillögur.

Áhrif ríkisábyrgðarinnar.

Í nefndri greinargerð Seðlabanka Íslands segir að ríkisábyrgð á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna virðist ekki færa þeim merkjanlegan ávinning í vaxtakjörum að því er innlán og skemmri innlend og erlend lán varðar. Munurinn á kjörum bankanna á skuldabréfamarkaði innanlands sé ekki mikill, en í greinargerðinni segir að hann sé “þó engu að síður til staðar og gefur þar af leiðandi tilfni til jöfnunaraðgerða.” Í nánari umfjöllun greinargerðarinnar um innlenda verðbréfaútgáfu koma ekki fram tilgreind rök fyrir þessari niðurstöðu, en hins vegar er bent á kjör einkabanka á þessum markaði séu í meira mæli tengd afkomu þess banka, heldur en í tilviki Landsbanka Íslands. Seðlabankinn bendir á að ríkisábyrgðin hafi fyrst og fremst áhrif þegar kemur að erlendum lánnum til lengri tíma.

Með hinu fyrirbyggjandi lagafrumvarpi eru skuldbindingar sem ríkisviðskiptabankarnir hafa stofnað til fyrir næstkomandi áramót umfram tilteknar erlendar lántökur gerðar að gjaldstofni við innheimtu ábyrgðargjaldsins. Af innlendum skuldbindingum er þarna m.a. og að stærstum hluta um að ræða svonefnd bankabréf, sem bankarnir hafa selt og þar með tekist á hendur skuldbindingu um að endurgreiða fjárhæð bréfanna á ákveðnum fyrirfram umsömdum gjalddögum auk vaxta og/eða verðbóta. Þessi bankabréf hafa bankarnir selt á almennum verðbréfamarkaði með ákveðinni ávöxtunarkröfu sem tekið hefur mið af endurgreiðslutíma og möguleika bankanna til

ávöxtunar á því fé sem þeir hafa aflað með þessum hætti. Þarna hafa bankarnir verið í samkeppni við aðrar fjármálastofnanir og einnig ríkissjóð um sparifé landsmanna. Ríkisviðskiptabankarnir hafa því þurft að selja bankabréfin með þeirriávöxtunarkröfu sem markaðurinn hefur á hverjum tíma gert kröfu um.

Erlent lánsfé sem bankarnir hafa lánað sem afurðalán og útflutningslán og þar með án þess að þurft hafi að greiða ríkisábyrgðargjald af slíku lánsfé vegur einnig þungt í skuldbindingum bankanna.

Þess hefur ekki séð stað á innlenda verðbréfamarkaðnum að ábyrgð ríkisins sem eiganda á skuldbindingum Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands hafi haft mælanleg áhrif áávöxtunarkröfu þeirra bankabréfa og bankavíxla eða annarra innlendra skuldbindinga sem þessir bankar hafa stofnað til í samanburði viðávöxtunarkröfu bankabréfa og víxla annarra banka og fjármálafyrirtækja sem ekki hafa notið ríkisábyrgðar. Sá litli munur sem verið hefur áávöxtunarkröfu bankabréfa ríkisviðskiptabankanna og annarra fjármálafyrirtækja hefur fyrst og fremst tekið mið af mismunandi styrkleika eiginfjár þessara aðila. Hins vegar liggur fyrir aðávöxtunarkrafa bankabréfa á markaði er nú um 0,3% hærri heldur en t.d. húsbréfa og þar telja fróðir menn að ríkisábyrgðin á húsbréfunum hafi m.a. áhrif.

Varðandi lána- og vaxtakjör ríkisviðskiptabankanna má telja líkur á að þar hafi ríkisábyrgðin í reynd aðeins komið þeim til góða við töku erlendra lána til lengri tíma. Þeir hafa þannig vegna ríkisábyrgðarinnar átt kost á lengri lánstíma heldur en önnur innlend fjármálafyrirtæki hafa almennt getað fengið. Hins vegar mun almennt ekki hafa verið munur á vaxtakjörum viðskiptabankanna við töku erlendra skammtímalána. Það verður því enn að ítreka að það verður ekki séð að ríkisábyrgðin hafi haft mælanleg áhrif á samkeppnisstöðu ríkisviðskiptabankanna gagnvart öðrum innlendum bönkum nema við töku á erlendum lánnum til langs tíma. Af slíkum skuldbindingum hafa ríkisviðskiptabankarnir greitt ríkisábyrgðargjald, nema vegna sérstakra útflutningslána sem veitt hafa verið útflutningsatvinnuvegunum.

Umbj. m. ítreka að sú fullyrðing í athugasemdum með frumvarpi til laga um ríkisábyrgðir, að ekki fari á milli mála að eigendaábyrgð ríkissjóðs “felur í sér aðra samkeppnisstöðu en þá sem einkaaðili býr við” er ekki studd neinum tölulegum útreikningum eða mati.

Kostnaðarauki vegna ábyrgðargjaldsins.

Eins og áður sagði hafa ríkisviðskiptabankarnir ekki við sölu bankabréfa, bankavíxla, stofnun annarra innlendra skuldbindinga sinna eða þeirra erlendu skuldbindinga, sem undanþegnar hafa verið ríkisábyrgðargjaldi, átt þess kost að taka tillit til þess kostnaðar sem álagning ábyrgðargjaldsins kann að hafa í för með sér, en þar er um að ræða kostnaðarauka á ársgrundvelli um 0,25%. Til þessa kostnaðar hefðu bankarnir þurft að taka tillit í framboðnum vaxtakjörum ogávöxtunarkröfu við sölu bréfanna, ef verðmæti söluverðs bréfanna með tilliti til endurgreiðsluskyldu vegna þeirra, á að verða það sama komi til álagningar ábyrgðargjaldsins.

Miðað við að hið nýja ábyrgðargjald hefði verið komið til 30. september s.l. og áætlanir um breytingar á samsetningu skuldbindinga Búnaðarbanka Íslands og

Landsbanka Íslands, og síðan hlutafélaga um þessa banka, í ár og næstu tvö ár, má áætla að kostnaðarauki bankanna vegna ábyrgðargjalds á hinn nýja gjaldstofn, miðað við eftirtaldar dagsetningar, verði sem hér segir. Til samanburðar er einnig birt áætlun um núverandi ábyrgðargjald vegna þess stofns sem gjaldið er nú reiknað af (tölur birtar í millj. kr.). Tekið skal fram að reiknað er með:

	30.9.1997	30.6.1998	31.12.1998	31.12.1999
Búnaðarbankinn				
- Greitt af núv. stofni	12,6	10,5	9,3	8,0
- Greitt af nýjum stofni	35,1	33,3	33,4	28,8
Samtals ábyrgðargj.	47,7	43,8	42,6	36,8
Landsbankinn				
- Greitt af núv. stofni	46,4	43,8	40,0	36,3
- Greitt af nýjum stofni	86,7	42,0	34,5	29,3
Samtals ábyrgðargj.	133,1	85,8	74,5	65,6

Það skal ítrekað að fjárhæð sú sem tilgreind er við hverja dagsetningu er miðuð við heildargreiðslu á ársgrundvelli.

Leggist þessi aukni kostnaður á bankana verða þeir að mæta honum annað hvort með auknum tekjum eða niðurskurði kostnaðar í framtíðinni. Þessi skattheimta skerðir því samkeppnisstöðu þessara banka á samkeppnismarkaði og það án þess að fyrir liggi neinar tölulegar staðreyndir sem eru því til stuðnings að þessar auknu skattgreiðslur séu til að mæta betri kjörum sem bankarnir hafi notið vegna ríkisábyrgðar, þegar stofnað var til umræddra skuldbindinga.

Afturvirk skattlagning.

Ábyrgðargjald það sem lagt er á vegna ríkisábyrgðar er skattur í merkingu stjórnarskrárinnar, sbr. lög nr. 33/1944, og í 77. gr. hennar, eins og því ákvæði var breytt með lögum nr. 97/1995, má engan skatt leggja á “nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.” Með þessu ákvæði hefur afturvirkni skattalaga verið bönnuð.

Eins og lýst er í athugasemd með ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, sem flutt var á Alþingi 1994, 389. mál (Alþt. 1994-1995A, bls. 2111), er ákvæðinu ætlað að tryggja að skattgreiðendur geti á hverjum tíma tekið mið af því hvaða skatta þeir verða að greiða vegna einstakra athafna sinna. Álagning ábyrgðargjalds vegna ríkisábyrgðar á nýjan gjaldstofn skuldbindinga Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. frá og með 1. janúar 1998 byggist á því að til ábyrgðarinnar hafi stofnast meðan þessir bankar voru vegna eignarhalds ríkisins á þeim undir ríkisábyrgð. Atvik “sem ráða skattskyldu” í þessu tilviki er þegar bankarnir stofnuðu til skuldbindingar sem var með ríkisábyrgð vegna þess eins að bankarnir voru í eigu íslenska ríkisins.

Heimild til álagningar ábyrgðargjaldsins á hinn nýja gjaldstofn vegna skuldbindinga þessara banka voru ekki í lögum þegar til þessarar ábyrgðar stofnaðist. Það verður því að telja verulegan vafa á að skattlagning af því tagi sem ákvæði frumvarpsins um

álagningu ábyrgðargjalds á skuldbindingar, sem stofnað hefur verið til af Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands fyrir 1. janúar 1998 og ekki féll undir gjaldskyldu ábyrgðargjaldsins, samrýmist ákvæðum 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Lífeyrisskuldbindingar.

Í 11. gr. laga nr. 50/1997 um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands segir að ríkissjóður beri ábyrgð á skuldbindingum Landsbanka Íslands gagnvart Eftirlaunasjóði starfsmanna Landsbankans og Seðlabankans og skuldbindingum Búnaðarbanka Íslands gagnvart Eftirlaunasjóði starfsmanna Búnaðarbanka Íslands, sem verða til vegna starfsmanna ríkisviðskiptabankanna áður en rekstur þeirra er yfirtekinn af Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. og til staðar eru samkvæmt reglugerðum eftirlaunasjóðanna eins og þær eru á því tímamarki sem greinir í 3. gr. laganna, þ.e. 1. janúar 1998, ef ekki nást á einhverjum tíma samningar um aðra tilhögun. Hið sama gildir um lífeyrisskuldbindingar ríkisviðskiptabankanna aðrar en skuldbindingar gagnvart eftirlaunasjóðunum.

Fyrir liggur að þetta ákvæði laganna verður framkvæmt þannig að fyrir 1. janúar 1998 munu ríkisviðskiptabankarnir gefa út skuldabréf til eftirlaunasjóða starfsmanna sinna til greiðslu á eftirlaunaskuldbindingunum og þessi skuldabréf munu greiðast á löngum tíma. Það leiðir af ákvæðum laga nr. 50/1997 að þessari skuldbindingar verða með ábyrgð ríkissjóðs með sama hætti og þær voru áður vegna eignaraðildar ríkisins að bönkunum. Í 6. gr. fyrirliggjandi frumvarps til laga um ríkisábyrgðir segir að greiða skuli ábyrgðargjaldið af öllum þeim skuldbindingum sem ríkissjóður ber ábyrgð á, en almennar viðskiptaskuldir skuli þó undanþegnar gjaldinu. Skuldbindingar ríkisviðskiptabankanna vegna eftirlaunanna nema verulegum fjárhæðum og má áætla að samtals hjá báðum bönkum geti þetta við útgáfu skuldabréfanna numið 7 milljörðum króna og ábyrgðargjald til ríkissjóðs á ársgrundvelli væri þá kr. 17,5 milljónir.

Skuldbindingar vegna áunninna eftirlauna starfsmanna ríkisviðskiptabankanna eru í eðli sínu skuldbindingar sem hafa fallið til vegna reksturs þeirra með sama hætti og laun og önnur rekstrarútgjöld, og eru óviðkomandi þeim meintu áhrifum sem ríkisábyrgðin á samkvæmt greinargerð lagafrumvarpsins að hafa haft á samkeppnisstöðu ríkisviðskiptabankanna á lánamarkaði. Það er því krafa umbj. m. að, ef það verður niðurstaða Alþingis að leggja ábyrgðargjaldið á innlendar skuldbindingar bankanna, þá verði skýrt tekið fram í lögum að skuldbindingar vegna eftirlauna- og lífeyrisskuldbindinga verði þar undanskyldar með sama hætti og almennar viðskiptaskuldir.

Aðlögunartími.

Umbj. m. vilja að síðustu leggja áherslu á að 1. janúar 1998 verður breyting á rekstrarformi ríkisviðskiptabankanna og ekki verður lengur um að ræða almenna ábyrgð ríkissjóðs á þeim skuldbindingum sem hlutafélagabankarnir stofna til. Vegna þessara breytinga hafa bankarnir þurft að gæta þess sérstaklega að útskýra umrædda breytingu fyrir erlendum viðskiptamönnum bankanna og þar með hjá þeim sem ríkisábyrgðin hefur fyrst og fremst skipt máli. Verði það niðurstaða Alþingis að leggja ábyrgðargjaldið á skuldbindingar þessara banka sem fram að þessu hafa ekki borið ríkisábyrgðargjald, þrátt fyrir afturvirkni þeirrar skattlagningar og að enginn tölulegur

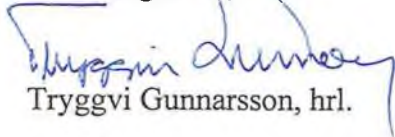
rökstuðningur liggi fyrir í frumvarpinu um hin meintu áhrif ríkisábyrgðarinnar vegna eldri skuldbindinga á samkeppnisstöðu á lánamarkaðnum, leggja umbj. m. áherslu á að stjórnendum hlutafélagsbankanna gefist tóm til þess að huga að endurfjármögnun þeirra skuldbindinga sem falla undir ríkisábyrgðina í þeim mæli sem það er unnt og fært m.a. vegna samningsskilmála án þess að skattheimta af þessu tagi verði virk.

Þá telja umbj. m. jafnframt óheppilegt að þessi aukna skattheimta komi til á sama tíma og formbreyting verður á rekstri ríkisviðskiptabankanna, því stjórnendur bankanna hafa lagt á það áherslu að gæta þess að sú breyting hafi ekki í för með sér skyndilega röskun á viðskiptaháttum gagnvart viðskiptamönnum þeirra og hagsmunum bankanna, þ.m.t. rekstrarforsendum.

Umbj. m. benda á að samkvæmt gildistökuákvæði frumvarpsins eiga hin nýju lög að öðlast gildi 1. janúar 1998, en til samanburðar er rétt að geta þess að við setningu laga nr. 65/1988 um breytingu á lögum nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir, þar sem tekið var upp ábyrgðargjald vegna skuldbindinga bankanna gagnvart erlendum aðilum, var veittur ákveðinn frestur þar til innheimtan hófst.

Umbj. m. er ljóst að fyrirbyggjandi lagafrumvarp er flutt sem stjórnarfrumvarp og þar með af þeim sem fara nú með eignarráð ríkisviðskiptabankanna. Af hálfu umbj. m. hafa framangreind sjónarmið verið kynnt fjármálaráðuneytinu. Umbj. m. telja sem daglegir stjórnendur þessara fyrirtækja engu að síður nauðsynlegt að koma framangreindum sjónarmiðum á framfæri við þingnefndina nefndinni til upplýsingar og í þeirri von að tekið verði tillit til þeirra við afgreiðslu málsins af hálfu Alþingis.

Virðingarfyllst,
A&P Lögmenn,



Tryggvi Gunnarsson, hrl.

Afrit:
Viðskiptaráðherra.
Fjármálaráðherra.