

Tillaga til þingsályktunar

um aðskilnað viðskiptabanka og fjárfestingarbanka.

Flm.: Álfheiður Ingadóttir, Árni Þór Sigurðsson, Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Jónína Rós Guðmundsdóttir, Birgitta Jónsdóttir, Margrét Tryggvadóttir, Eygló Harðardóttir, Helgi Hjörvar, Guðmundur Steingrímsson, Lilja Rafney Magnúsdóttir, Guðfríður Lilja Grétarsdóttir, Sigurður Ingi Jóhannsson, Ásmundur Einar Daðason, Lilja Mósesdóttir, Mörður Árnason, Ólína Þorvarðardóttir, Skúli Helgason.

Alþingi ályktar að fela atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra að skipa nefnd er endurskoði skipan bankastarfsemi í landinu með það að markmiði að lágmarka áhættuna af áföllum í rekstri banka fyrir þjóðarþúið, með aðskilnaði viðskiptabanka og fjárfestingarbanka. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi, ljúki störfum og skili tillögum sínum fyrir 1. febrúar 2013.

Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt á 140. þingi en varð ekki útrædd. Meginefni hennar er að þegar verði hafist handa við að undirbúa þá breytingu á skipulagi fjármálakerfisins hér á landi að aðskilja starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka.

Á undanförunum missirum hefur mikil umræða verið bæði hér á landi og í nágrannalöndum um nauðsyn þess að takmarka kerfisbundna áhættu í fjármálakerfum fyrir efnahagslíf og skattborgara viðkomandi landa. Margir telja að mikilvægasta skrefið í þeim efnum sé að aðskilja fjárfestingarbanka- og viðskiptabankastarfsemi. Sú skipan mála tryggir að baktrygging og stuðningur ríkja og seðlabanka takmarkast við hefðbundna bankastarfsemi, þ.e. innlán og útlán og nauðsynlega þjónustu við fólk og fyrirtæki. Aðskilnaður kemur í veg fyrir að spákaupmennska og áhættufjárfestingar fjárfestingarbanka lendi á skattgreiðendum og efnahagskerfinu í heild.

Stuðningur við aðskilnaðarhugmyndina hefur farið vaxandi meðal almennings, sérfræðinga og stjórnálmanna í Bretlandi, Evrópusambandinu og í Bandaríkjunum. Í Bandaríkjunum hafa verið lögleiddar strangar aðskilnaðarreglur með svonefndri Volcker's reglu. Með henni er innlánsstofnunum, þ.e. hefðbundnum bönkum og sparisjóðum sem taka við innlánunum frá almenningi, bannað að kaupa hlutabréf og önnur verðbréf, utan bandarískra ríkisskuldabréfa, fyrir eigin reikning eða eiga hluti í eða tengjast vogunarsjóðum eða hlutabréfasjóðum. Í Bretlandi er í undirbúningi að setja upp „girðingar“ milli þessara ólíku þátta bankastarfseminnar í kjölfar tillagna óháðrar nefndar kenndrar við Vickers lávarð. Þótt tillögurnar muni ekki taka gildi fyrr en 2019 eru deilur þegar risnar í Bretlandi um þessar fyrirætlanir. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fékk í byrjun október tillögur sérfræðinefndar undir forustu Finnans Erkki Liikenen þar sem lögð er áhersla á aðgreiningu áhættusamra fjárfestingarviðskipta frá almennri viðskiptabankastarfsemi þó þannig að hvort tveggja geti verið áfram innan sömu samstæðu.

Þannig eru þjóðir beggja vegna Atlantshafsins að fíkra sig í átt að aðskilnaði þessara þátta og sérfræðingar, þar á meðal bankamenn, mæla með honum. Hér á landi hefur hugmyndin verið til umræðu eins og hér verður rakið. Telja flutningsmenn tillögunnar brýnt að Alþingi taki afstöðu til þessa sem fyrst.

Staðan á Íslandi.

Frá bankahruninu haustið 2008 hefur mikil og gagnrýnin umræða farið fram um starfsaðferðir gömlu bankanna í aðdraganda þess að þeir urðu gjaldþrota. Ekki síður hefur verið fjallað um þann lagaramma sem þeir störfuðu eftir og gerði þeim kleift að ráðast í áhættusamar fjárfestingar. Að því hefur einkum verið fundið að innlán viðskiptabanka sem höfðu bakábyrgð frá ríkinu, þ.m.t. eru ýmsir sparisjóðir, skuli ekki aðeins hafa nýtt innlán frá einstaklingum og smærri fyrirtækjum í hefðbundin útlán, heldur einnig reynt að ávaxta umrætt fé með áhættusömum útlánnum til tengdra aðila og jafnvel með glæfralegum og óarðbærum fjárfestingum, m.a. í fyrirtækjum sem voru nátengd eigendum þessara sömu fjármálastofnana. Vegna þess að innlán njóta sérstakrar verndar og tryggingar er rík ástæða til að aðskilja slíka starfsemi frá áhættusækinni fjárfestingarbankastarfsemi. Með því að sinna bæði viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi í einu hafi bankarnir verið í aðstöðu til að misnota auðvelt aðgengi sitt að fé viðskiptavina sinna með því að verja því í áhættusöm útlán og fjárfestingar.

Lengi hafði verið varað við þessari hættu áður en bankarnir féllu og má þar einkum nefna frumvarp Ögmundar Jónassonar o.fl. um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem lagt var fram á 130. og 135. löggjafarþingi og svo aftur 3. október 2008 í upphafi 136. þings, en markmið þess var að framkalla skýran aðskilnað milli viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi. Frumvarpið varð ekki útrætt.

Í meðförum 138. löggjafarþings á frumvarpi efnahags- og viðskiptaráðherra um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, var mikið rætt um hvort banna ætti að hefðbundin viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi væri rekin í sama félaginu og töldu margir þingmenn þá þegar brýnt að taka af skarið um stefnu stjórnvalda í þeim efnunum. Meiri hluti viðskiptanefndar komst að þeirri niðurstöðu að „ekki væri rétt að svo komnu að leggja til breytingar í þessa veru. Ástæðan er einkum sú að í frumvarpinu er tekið á mörgum þeim ágöllum sem hin bandarísku lög tóku á á sínum tíma, t.d. með banni við lánveitingum með veði í eigin hlutabréfum og strangari reglum um lánveitingar og viðskipti við hvers konar tengda aðila. Þá er einnig til þess að líta að ekkert þeirra landa sem lúta sambærilegu regluverki og er hérlendis hefur lagt fram tillögur í þessa átt.“ Engu síður áréttaði meiri hluti viðskiptanefndar að rétt væri „að fylgjast náið og vel með þróun lagasetningar erlendis á þessu sviði og draga lærdóm af því sem aðrir kunna að hafa staðið frammi fyrir.“

Í „Skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins“ sem lögð var fyrir Alþingi í apríl 2012 er fjallað um kosti og galla þess að aðskilja fjárfestingarbanka- og viðskiptabankastarfsemi (sjá kafla 8.5 á bls. 84–86). Þar er ekki að finna aðra afstöðu en þá sem að framan greinir – að bíða og sjá hverju fram vindur í nágrannalöndum okkar.

Í skýrslunni segir m.a.:

„Á því leikur ekki vafi að einmitt óheppileg tengsl milli innlánsstarfsemi og fjárfestingarstarfsemi átti snaran þátt í rötum kreppunnar 2008. Rannsóknarnefnd Alþingis komst einnig að þeirri niðurstöðu að íslenskir bankar hefðu í auknum mæli snúið sér að fjárfestingarbankastarfsemi í aðdraganda hrunsins.“

Og enn fremur:

„Það er mikilvægt að fylgjast grannt með framvindu þessa máls á alþjóðavettvangi áður en ákvarðanir eru teknar hér á landi um róttækar breytingar á skipulagi banka og annarra

fjármálafyrirtækja. Einsætt virðist að efla megi fjármálastöðugleika með skýrari greinarmun á þessum tveimur þáttum bankastarfseminnar.

Sem stendur eru hættumerki um óheppileg tengsl þessara tveggja starfsþátta ekki sérstakt áhyggjuefni í hinu nýendurreista fjármálakerfi hér á landi. Í ljósi dýrkeyprar reynslu er ástæða til að vera vel á verði og útiloka ekki aðgreiningu eða aðskilnað þessara starfsþátta sem framtíðarfyrirkomulag, ekki síst ef þróunin stefnir í þá átt á alþjóðavísu.“

Vaxandi áhugi hefur verið á þessum málum hér á landi í kjölfar umræðu um tillöguna sl. vor og skýrslu ráðherra. M.a. stóð Félag hagfræðinga og viðskiptafræðinga fyrir fjölmennri ráðstefnu um aðskilnaðinn 11. september sl. og þar komu m.a. þau mótrök fram að honum fylgi mikill kostnaðarauki fyrir bankakerfið í landinu sem þurfi að njóta stærðarhagkvæmni af báðum þáttum og að ekki sé rétt á þessu stigi endurskipulags þess að grípa inn í ferlið með slíkum reglum. Forstjóri Fjármálaeftirlitsins, Unnur Gunnarsdóttir, lýsti því yfir á ráðstefnunni að henni fyndist „... það ekki alveg tímabært að svo stöddu.“ Vísaði hún til vinnu nefndar Evrópusambandsins sem nú fjallaði um málið og taldi rétt að bíða niðurstöðu hennar og fylgja þeirri línu. Ljóst má því vera að FME mun ekki hafa frumkvæði að breyttu regluverki hvað þetta varðar. Þá hafa talsmenn stóru bankanna þriggja, bankastjórar, formaður bankaráðs Íslandsbanka og greiningardeild Arion banka, varað við því að Íslendingar stigi nú þetta skref.

Auk þeirra röksemda sem að framan greinir um nauðsyn þess að áhættusömustu banka- viðskiptin séu ekki með óbeinni ríkisábyrgð sem valdið getur skattgreiðendum og venjulegum sparifjáreigendum miklu tjóni benda fylgjendur aðskilnaðar hér á landi 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 hefur verið bent á að fjárfestingar íslensku bankanna eru tiltölulega litlar og nema nú aðeins um 5% af starfseminni en voru um 30% fyrir hrun. Þetta hlutfall fer vaxandi. Þannig sé kjörið tækifæri fyrir Íslendinga að stíga nú skrefið til fulls áður en fjárfestingarbankastarfsemi tekur aftur öll völd í viðskiptabönkunum, enda sé það einfalt og hafi ekki truflandi áhrif á núverandi starfsemi þeirra. Loks benda þeir sem stunda hreina fjárfestingarbankastarfsemi hér á landi á þá staðreynd að samkeppnisstaða þeirra er skert miðað við fjármálafyrirtæki sem geta sem nýtt tryggð og ódýr innlán frá almenningi til að fjármagna áhættusama fjárfestingarbankastarfsemi.

Efnahags- og viðskiptaráðherra (nú atvinnuvega- og nýsköpunaráðherra) skipað í kjölfar skýrslunnar um framtíðarskipan fjármálakerfisins starfshóp innlendra og erlendra sérfræðinga til þess að undirbúa tillögur um samræmda heildarumgjörð laga og reglna um alla starfsemi á íslenskum fjármálamarkaði. Hópin skipa Gavin Bingham, fv. framkvæmdastjóri Central Bank Governance Forum hjá BIS í Basel, Jón Sigurðsson, fv. forstjóri Norræna fjárfestingarbankans (NIB) í Helsinki, og Kaarlo Jännäri, fv. forstjóri fjármálaeftirlits Finnlands.

Auk þess að rýna texta skýrslunnar og kynna sér umræður og athugasemdir við hana, m.a. hvað varðar aðskilnað fjárfestingarbankastarfsemi og viðskiptabankastarfsemi, er hópnunum ætlað að:

- „1. Kanna hvernig lögum og reglum um fjármálastarfsemi og framkvæmd eftirlits á Íslandi hefur verið breytt í tilefni af fjármálahrununu 2008;
2. Greina veikleika sem enn kunna að vera til staðar í lögum og reglum um fjármálamarkaðinn og tengda markaði og í framkvæmd fjármálaeftirlits og eftirfylgni með því og gera tillögur til úrbóta;
3. Gera tillögur um það hvernig unnt er að skipta betur verkum með einstökum þátttakendum á fjármálamarkaði og styrkja stofnanaumgjörð fjármálaeftirlits, bæði hvað varðar eindaeftirlit og þjóðhagsvarúð þ.e. heildareftirlit;

4. Gera tillögur um hvernig best fari á því að setja samræmda heildarumgjörð laga og reglna um alla starfsemi á fjármálamarkaði.“

Hópnun er ætlað að skila ráðherra nú á haustdögum tillögum um breytingar á laga-umgjörð fjármálamarkaðarins, sérstaklega hvað varðar ábyrgðarsvið Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Verkefni nefndarinnar er mun víðfeðmara en tillagan og telja flutningsmenn hennar sýnt að hver sem niðurstaða nefndarinnar verður hljóti vilji Alþingis til þessa mikilvæga álitafnis að þurfa að koma fram. Margir hagfræðingar og aðrir sérfræðingar hafa á undanförunum missirum lýst stuðningi við aðskilnað af þessu tagi og telja hann mikilvægasta skrefið til að lágmarka kerfisbundna áhættu í fjármálakerfi landsins og tryggja fjármála-stöðugleika. Skoðanakönnun sem Capacent gerði hér á landi í september 2012 fyrir Straum – Fjárfestingabanka sýndi að 80% aðspurðra vildu fullan aðskilnað, 4% voru á móti en 15% hvorki né.

Bandaríkin og Bretland.

Svo virðist sem lagasetning á þessu sviði muni fljótlega taka breytingum í einhverjum nágrannalöndum okkar og þegar hafa takmarkandi reglur verið lögleiddar í Bandaríkjunum.

Íslensk löggjöf á sviði fjármálastarfsemi tekur mið af evrópsku regluverki þar sem lagalegur aðskilnaður viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi hefur almennt ekki verið til staðar, ólíkt því sem gildi í Bandaríkjunum á árunum 1933–1999, með svokölluðum Glass-Steagall-lögum, sem og í Japan. Glass-Steagall-lögin voru sett í kjölfar verðfalls á hlutabréfum á Wall Street árið 1929 og heimskreppunnar miklu sem af því leiddi. Lögin fólu í sér að bankar þurftu að gera upp við sig hvort þeir störfuðu sem viðskiptabankar í almennum inn- og útlánum eða sem fjárfestingarbankar. Samhliða þeim lögum var sett löggjöf um vernd innstæðueigenda til þess að koma í veg fyrir áhlaup á viðskiptabanka, auk þess sem Seðlabanka Bandaríkjanna voru veittar auknar eftirlitsheimildir. Árið 1999 voru Glass-Steagall-lögin hins vegar afnumin, þar eð ekki var lengur talin þörf á þeim. Ekki leið þó heill áratugur frá því að fjármálastofnunum var aftur heimilað að blanda saman viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi uns bankabólan, sem af slíkri alhliða starfsemi hlaut, sprakk árin 2007 og 2008. Vegna efnahagskreppunnar sem í kjölfar þess fylgdi hefur í Bandaríkjunum verið sett löggjöf að nýju um fjármálafyrirtæki sem takmarka heimildir þeirra til stöðutöku og forða þeim þannig frá áhættutöku í t.d. vogunarsjóðum (tillagan kennd við Paul Volcker, fv. seðlabankastjóra Bandaríkjanna). Mörgum þykir ekki nóg að gert og eru kröfur um endurnýjuð Glass-Steagall-lög áberandi í umræðunni vestan hafs.

Löggjöf um starfsemi fjármálafyrirtækja hefur lengi verið sérlega takmörkuð í Bretlandi og hefur það bæði gert Lundúnir að einni mestu bankamiðstöð heims en einnig valdið því að bankakreppan hefur reynst sérlega djúp og kostnaðarsöm fyrir breskan almenning. Haustið 2011 skilaði hin svokallaða óháða bankanefnd í Bretlandi (e. Independent Commission on Banking, ICB), undir forustu John Vickers, fyrrverandi forstjóra breska samkeppniseftirlitsins, lokaskýrslu sinni um framtíð bankamála í Bretlandi. Nefnd þessi var skipuð í júní 2010 til þess að íhuga kerfisbreytingar og annars konar breytingar á breska bankageiranum í þeim tilgangi að auka fjármálastöðugleika og samkeppni. Í skýrslu nefndarinnar er lagt til að fjármálastofnunum verði leyft að sinna í senn viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi en þó að þeirri forsendu uppfylltri að hefðbundin viðskiptabankastarfsemi verði aðeins stunduð í sjálfstæðu dótturfélagi bankans sem lúti sérstökum kröfum um eiginfjárhlutfall. Með öðrum orðum verði fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi algjörlega aðskilin innan eins og sama bankans, svo ekki þurfi að skipta honum upp í tvö fjármála-

fyrirtæki. Með slíkri girðingu milli hinna ólíku sviða starfseminnar megi draga verulega úr til að mynda áhættu þjóðarþúsins af áhættusamari stöðutöku í fjárfestingarbankastarfsemi.

Lagt er til að þessar umbætur gangi í gegn í síðasta lagi árið 2019 og að frumvarp komi fram 2015. Drög að frumvarpinu hafa lekið til fjölmiðla og hafa Mervyn King, seðlabankastjóri Breta, og Sir John Vickers, formaður nefndarinnar, slegist í hóp gagnrýnenda sem segja tillögur Vickers-nefndarinnar þegar hafa verið útvatnaðar í ríkisstjórn vegna undanlátssemi við kröfur bankanna. Málið hefur vakið miklar deilur í Bretlandi, ekki síst í kjölfar LIBOR-hneykslisins, og hefur Ed Miliband, formaður breska Verkamannaflokksins, lýst því yfir að ef bankarnir breyti ekki stefnu sinni og menningu verði þeim skipt með lagaboði komist Verkamannaflokkurinn til valda eftir næstu kosningar. Banka eigi ekki að „reka eins og spilavíti“ heldur eigi þeir að „einbeita sér að kjarnastarfsemi svo sem lánnum til viðskiptavina sína.“

Evrópusambandið.

Seint á árinu 2011 skipaði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ellefu manna sérfræðinefnd til að vinna tillögur um framtíðarskipan fjármálakerfis Evrópu. Verkefni nefndarinnar var að leita leiða til að styrkja bankakerfið, minnka áhættu og efla bankaeftirlit. Nefndin sem var undir formennsku finnska seðlabankastjórans, Erkki Liikanens, skilaði tillögum sínum 2. október sl. Mesta athyglin hefur beinst að niðurstöðum nefndarinnar um aðskilnað viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi, en nefndin leggur til að fjárfestingarstarfsemi, þar á meðal viðskipti með verðbréf og afleiður og lán til vogunarsjóða og fjárfestingarfélaga sem eru yfir tilteknum mörkum miðað við stærð bankans, skuli skilin frá hefðbundinni bankastarfsemi og vera á hendi sérstaks lögaðila eða félags innan sömu samsteypu. Nefndin leggur sem sagt ekki til fullkominn aðskilnað í anda Glass-Steagall-laganna gömlu en fylgir svipuðum leiðum og farnar hafa verið í Bandaríkjunum og tillögur verið uppi um í Bretlandi. Nefndin bendir á að með því móti lendi gjaldþrot fjárfestingarstarfseminnar ekki á ríki eða seðlabönkum í gegnum ábyrgð þeirra á hefðbundnum innstæðum og að fjármálakerfinu í heild verði ekki eins hætt við að kollsteypu og í núverandi kerfi án nokkurs aðskilnaðar.

Niðurlag.

Eins og fram kemur hér að framan hafa margir forustumenn í íslensku fjármálalífi lagst gegn aðskilnaði viðskiptabanka- og fjárfestingarbankastarfsemi hér á landi. Fjármálaeftirlitið og þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneyti hafa viljað bíða eftir því hvaða leið yrði fyrir valinu á fjármálamörkuðum í Evrópu áður en gripið yrði til ráðstafana hér á landi í því skyni að aðskilja áhættusækna bankastarfsemi frá venjulegri viðskiptabankastarfsemi. Ljóst er að tillögur Liikanen-nefndarinnar fara nú í langvinnan feril umsagna og ráðslags, m.a. við stóru evrópsku bankana sem skorið hafa upp herör gegn öllum girðingum og aðgreiningum. Langur tími mun líða áður en tillögurnar koma til framkvæmda. Reynslan frá Bretlandi og Bandaríkjunum sýnir einnig að bankarnir hafa mikil ítök og áhrif á regluverk um fjármálamarkaðinn og því er alls óvíst að endanlega niðurstaða verði á þá leið sem tillögurnar gera ráð fyrir.

Flutningsmenn tillögunnar telja að ekki megi dragast lengur að breyta lagaumhverfi fjármálafyrirtækja hér á landi og aðskilja áhættusama fjárfestingarstarfsemi og hefðbundna bankastarfsemi annaðhvort algerlega í ótengdum fyrirtækjum eða með skýrum aðskilnaði innan hvers fjármálafyrirtækis. Mikilvægast er að mati flutningsmanna að innstæður venjulegra viðskiptamanna bankanna séu tryggðar og að þær séu forgangskröfur í bú þeirra ef þeir verða gjaldþrota.

Í þeim tilgangi er tillagan flutt.