

## Tillaga til þingsályktunar

um aðskilnað viðskiptabanka og fjárfestingarbanka.

Flm.: Árni Þór Sigurðsson, Helgi Hjörvar, Bjarkey Gunnarsdóttir,  
Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, Ögmundur Jónasson.

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 þjóðarþúíð. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi og skili tillögum sínum fyrir 1. október 2013.

### Greinargerð.

Tillaga þessi var flutt á 140. þingi af Álfheiði Ingadóttur og fleiri þingmönnum en varð ekki útrædd og síðan endurflutt á 141. þingi (228. mál). Í vinnu efnahags- og viðskiptanefndar við málið á síðasta þingi kom fram góður stuðningur við málið og var það að lokum afgreitt úr nefndinni með orðalagsbreytingu sem tekið hefur verið tillit til nú við endurflutning málsins. Fulltrúar allra flokka í efnahags- og viðskiptanefnd stóðu að nefndaráliti og lögðu til samþykkt tillögunnar en í önnum þingsins fyrir kosningar komst málið ekki á dagskrá. Nefndarálit efnahags- og viðskiptanefndar frá 141. þingi er birt sem fylgiskjal með þessari tillögu. Á síðasta þingi fylgdi tillögunni svofelld greinargerð:

„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 efnun 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 stjórnámálanna 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 almennungi, bannað að kaupa hlutabréf og önnur verðbréf, utan bandarískra ríkisskuldabréfa, fyrir eigin reikning eða eiga hluti í eða tengjast vögunarsjóðum 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 sérfræði-

nefndar undir forustu Finnans Erkki Liikanen 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 fikra 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 dýrkeyptrar 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 myndist „... það ekki alveg tímabært að svo stöddu.“ Vísaði hún til vinnu nefndar Evrópusambandsins sem nú fjallaði um málið og taldi rétt að biða 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 sparifjäreigendum 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 tryggt og ódýr innlán frá almenningi til að fjármagna áhættusama fjárfestingarbankastarfsemi.

Efnahags- og viðskiptaráðherra (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra) 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 fjármála-markaðinn 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 þátt-takendum 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 flutnings-menn hennar sýnt að hver sem niðurstaða nefndarinnar verður hljóti vilji Alþingis til þessa mikilvæga álitaefnis 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 laga-legur 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 hluta-bréfum 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 Seðla-banka 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 fjármálafyrirtæki. Með slíkri girðingu milli hinna ólíku sviða starfseminnar megi draga verulega úr til að mynda áhættu þjóðarbúsins 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 sinna.“

### **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 bankaefirlit. 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 fjárfestingarféлага 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.“

## Fylgiskjal.

### **Nefndarálit með breytingartillögu frá efnahags- og viðskiptanefnd um tillögu til þingsályktunar um aðskilnað viðskiptabanka og fjárfestingarbanka.**

(Þingskjal 1290, 228. mál 141. löggjafarþings.)

Nefndin hefur fjallað um málið. Umsagnir bárust frá Fjármálaeftirlitinu, Hjalta Atlasyni, Íslandsbanka, Landsbankanum hf., Neytendasamtökunum, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Seðlabanka Íslands og Straumi fjárfestingarbanka hf.

Meginefni tillögunnar sem hér er til umfjöllunar er að strax verði hafist handa við að undirbúa þá breytingu á skipulagi fjármálakerfisins hér á landi að aðskilja starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingarbanka.

Mikil umræða hefur verið hér á landi og í nágrannalöndum um nauðsyn þess að takmarka kerfisbundna áhættu í fjármálakerfum bæði fyrir efnahagslíf og skattborgara. Slík aðgreining hefur verið til umræðu í Bandaríkjunum, Bretlandi sem og Evrópusambandinu. Í Bandaríkjunum hefur verið sett löggjöf sem takmarkar heimildir fjármálafyrirtækja til stöðutöku. Í Bretlandi skilaði óháða bankanefndin (e. Independent Commission on Banking) skýrslu þar sem m.a. er lagt til að fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi verði algjörlega aðskilin innan eins og sama bankans en þó þurfi ekki að skipta honum upp í tvö fjármálafyrirtæki þar sem hefðbundin viðskiptabankastarfsemi verði aðeins stunduð í dótturfélagi bankans sem lúti sérstökum kröfum um eiginfjárhlutfall. Nefnd Evrópusambandsins um framtíðarskipan fjármálakerfis Evrópu skilaði skýrslu sinni á haustmánuðum 2012. Sú nefnd leggur til að fjárfestingarstarfsemi, þar á meðal viðskipti með verðbréf og afleiður og lán til vogunarsjóða og fjárfestingarfélaga sem eru yfir tilteknun mörkum miðað við stærð bankans, skuli skilin frá hefðbundinni bankastarfsemi og vera á hendi sérstaks lögaðila eða félags innan sömu samsteypu. Ekki er því lagður til fullkominn aðskilnaður. 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 fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi. Þar er ekki að finna aðra afstöðu en þá að biða og sjá hvað nágrannalönd okkar gera. Það er mat flutningsmanna þeirrar tillögu sem hér er til umræðu að ekki megi dragast lengur að gera úttekt á því hvernig lágmarka megi áhættuna í rekstri banka fyrir þjóðarbúið og skattgreiðendur, t.d. með því að breyta lagaumhverfi fjármálafyrirtækja hér á landi á þann veg að aðskilja áhættusama fjárfestingarstarfsemi og hefðbundna bankastarfsemi. Nefndin tekur undir það og telur mikilvægt að skipuð verði nefnd til að endurskoða bankastarfsemi í landinu með það að markmiði að takmarka áhættu af áföllum í rekstri banka fyrir þjóðarbúið.

Skiptar skoðanir hafa verið hér á landi um ágæti þess að skilja að starfsemi viðskipta- og fjárfestingarbanka og kemur það ágætlega fram í umsögnum sem bárust um málið. Rökin fyrir slíkum aðskilnaði eru annars vegar þau að fjárfestingarbankastarfsemi sé áhættusöm og

hins vegar sý á að hagsmunaárekstrar geti orðið þegar viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi sé hjá sama fyrirtæki. Rökin gegn slíkum aðskilnaði hafa hins vegar helst verið þau að kostnaður bankakerfisins muni aukast, kostnaður sem viðskiptavinir og þar með almenningur muni bera. Einnig hefur verið bent á það að mörkin milli starfsemi viðskipta- og fjárfestingarbanka geti verið óljós og fullur aðskilnaður því erfiður í reynd.

Nokkrar umsagnir bárust nefndinni um málið. Í þeim er m.a. vakin athygli á því að mikilvægt sé að afmarka hvaða starfsemi teljist til viðskiptabankastarfsemi annars vegar og fjárfestingarbankastarfsemi hins vegar, þannig að skýrslan feli í sér skýran grundvöll fyrir því hvernig aðskilnaði viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi verður háttað. Umsagnaraðilar bentu einnig á að almennt sé ekki gott að vera með séríslenskar reglur er varða fjármála-starfsemi. Það er ekki til þess fallið að styrkja traust íslenskra fjármálafyrirtækja ef þau starfa samkvæmt lögum sem fela í sér veruleg frávik frá þeirri löggjöf sem gildir á Evrópska efnahagssvæðinu.

Nefndin bendir á að umrædd tillaga gefur til kynna að niðurstaða endurskoðunarnefndar „er endurskoði skipan bankastarfsemi í landinu með það að markmiði að lágmarka áhættuna af áföllum í rekstri banka fyrir þjóðarbúið“ eigi að vera að aðskilja viðskipta- og fjárfestingarbanka. Það er mat nefndarinnar að slíkt orðalag geti verið óheppilegt. Ekki má útiloka að endurskoðunarnefndin gæti komist að þeirri niðurstöðu að einhverjar takmarkanir á starfsemi innlánsstofnana séu æskilegar, en ekki fullur aðskilnaður hefðbundinnar starfsemi viðskipta- og fjárfestingarbanka. Almennt snýst viðfangsefnið um að koma í veg fyrir að greiðslumiðlun og aðgangur hins almenna manns að lausum innstæðum verði sett í hættu með stöðutöku og veðmálum bankanna sjálfra. Til þess kunna að vera margar leiðir og ekki endilega víst að aðskilnaður viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi sé sú besta.

Af framangreindu má ráða að ólík sjónarmið eru uppi í tengslum við útfærslu á aðskilnaði viðskipta- og fjárfestingarbanka. Nefndin leggur áherslu á að tekið sé mið af þróun í þessum efnunum í þeim löndum sem við berum okkur saman við. Að sama skapi vekur nefndin athygli á því að aðskilnaður fjárfestingar- og viðskiptabankastarfsemi er ekki eina leiðin til að lágmarka áhættu í rekstri banka. Grundvallarmarkmið þessarar tillögu er að tryggja innstæður venjulegra viðskiptamanna bankanna. Nefndin telur mikilvægt að unnið sé að þessum grundvallarmarkmiðum og því leggur hún til breytingu á orðalagi tillögunnar þar sem lagt er til að komið verði á fót nefnd sem kanni hvort og þá með hvaða leiðum megi aðskilja viðskiptabanka og fjárfestingarbanka með það að leiðarljósi að lágmarka áhættuna af rekstri banka fyrir þjóðarbúið.

Nefndin leggur til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

Tillögunum er orðist svo:

Alþingi ályktar að fela atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra að skipa nefnd er kanni hvort og þá með hvaða hætti megi aðskilja viðskiptabanka og fjárfestingarbanka með það að mark-

miði að lágmarka áhættuna af rekstri banka fyrir þjóðarbúið. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi og skili tillögum sínum fyrir 1. október 2013.

Lilja Rafney Magnúsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 19. mars 2013.

Helgi Hjörvar,  
form., frsm.

Magnús Orri Schram.

Árni Þór Sigurðsson.

Skúli Helgason.

Tryggvi Þór Herbertsson.

Pétur H. Blöndal.

Eygló Harðardóttir.

Lilja Mósesdóttir.