



7. mars 2020

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um mál nr. S-53/2020 í samráðsgátt stjórnvalda

Varnarlína milli viðskipta- og fjárfestingarbankastarfsemi

Hagsmunasamtök heimilanna hafa alla sína tíð verið fylgjandi aðskilnaði viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingarbankastarfsemi. Þess vegna er mikilvægt að halda því til haga að þrátt fyrir að sömu orð komi sum fram í heiti hins umrædda frumvarps, felur efni þess ekki í sér slíkan aðskilnað, heldur lýtur aðeins að takmörkun á tveimur tilteknum tegundum viðskipta af þeim fjölmörgu sem geta fallið undir skilgreiningu á fjárfestingarbankastarfsemi. Til þess að flækja umræðu um þessi mál enn frekar er hugtakið fjárfestingarbanki skilgreint öðruvísi í lögum en leiðir af almennri málvitund.

Þar sem í frumvarpinu er ítrekað vísað til þess að mikilvægt sé að takmarka áhættu innstæðueigenda og ríkissjóðs vegna bankastarfsemi, vekur það furðu að efnisákvæði þess taki að engu leyti til útgáfu sértryggðra skuldabréfa, sem er þó öðru fremur til þess fallin að frátaka bestu eignir banka fyrir aðra kröfuhafa en innstæðueigendur og eftir atvikum tryggingarsjóð þeirra ef á reynir.

Með svokölluðum neyðarlögum nr. 125/2008 sem voru sett vegna hruns fjármálakerfisins urðu kröfur vegna innstæðna að forgangskröfum við skipti á búi fjármálafyrirtækis, en sú breyting hefur staðist tímans tönn og ýmsar áraunir. Síðan þá hafa nýju bankarnir þó byrjað að gefa út sértryggð skuldabréf og það í sífellt vaxandi mæli. Þar sem veðkröfur ganga framar öllum öðrum kröfum í þær eignir sem eru veðsettar til tryggingar þeim, sniðgengur slík útgáfa markmið neyðarlaganna og grefur undan öryggi innstæðna. Þessa þróun þarf að hemja áður en hún fer úr böndunum.

Af þessu tilefni hafa Hagsmunasamtök heimilanna lagt drög að frumvarpi sem hefur þau markmið að greina á milli bankastarfsemi og verðbréfaviðskipta og veita kröfum tryggingarsjóðs innstæðueigenda rétt til lögveðs í öllum eignum banka, en slíkur réttur gengur framar öðrum veðréttindum við skipti á búi samkvæmt meginreglum veð- og fullnusturéttar. Samtökin hvetja til þess að þau drög sem fylgja með umsögn þessari verði tekin til skoðunar og er þeim hér með komið á framfæri.

- o -

Virðingarfyllst,
f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna,

Ásthildur Lóa Þórsdóttir, formadur@heimilin.is

Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is

Fylgiskjal I.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 og lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta, nr. 98/1999 (aðskilnaður viðskiptabanka og verðbréfafyrirtækja, lögveð tryggingarsjóðs).

Frá/Flm. ...

I. KAFLI

Breyting á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „6. tölul.“ í 1. málsl. 1. tl. 1. mgr. 4. gr. komi: 5. tölul.
- b. Í stað orðanna „6. tölul.“ í 1. málsl. 2. tl. 1. mgr. 4. gr. komi: 5. tölul.

2. gr.

4. mgr. 20. gr. laganna falli brott.

3. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Frá og með gildistöku laga þessara skal Fjármálaeftirlitið taka gildandi starfsleyfi fjármálafyrirtækja samkvæmt 1.-2. tölulið 4. gr. til endurskoðunar með hliðsjón af áorðnum breytingum og skal þeirri endurskoðun lokið fyrir 1. janúar 2021. Leiði slík endurskoðun í ljós að fjármálafyrirtæki hafi einhverjar þær heimildir samkvæmt eldra starfsleyfi sínu sem ekki samræmast tegund þess samkvæmt 4. gr. skal Fjármálaeftirlitið gefa því kost á að sækja um starfsleyfi á ný samkvæmt sama tölulið og áður. Starfsleyfi samkvæmt 1.-2. tölulið 4. gr. veitt fyrir gildistöku laga þessara falla úr gildi eigi síðar en 1. janúar 2021.

II. KAFLI

Breyting á lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta nr. 98/1999.

4. gr.

2. málsl. 3. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Krafa sjóðsins nýtur lögtaksréttar og lögveðsréttar í öllum eignum aðildarfyrirtækis, sem gengur frammar samningsveðum og er krafan aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er lagt til að sú breyting verði á lögum um fjármálafyrirtæki að eitt og sama fjármálafyrirtækið megi ekki starfa sem almennur viðskiptabanki eða sparisjóður og á sama tíma stunda viðskipti og þjónustu með fjármálagerninga. Með því er leitast við að koma til móts við kröfur um aðskilnað viðskipta- og fjárfestingarbanka. Þar sem hugtakið fjárfestingarbanki hefur aðra merkingu í lögum um fjármálafyrirtæki en þá sem að jafnaði er átt við í almennri orðræðu um aðskilnað viðskiptabanka er fyrrnefnda hugtakið þó ekki notað í heiti frumvarpsins, heldur samræmist orðalag þess því að í raun er um að ræða starfsemi af því tagi sem fellur undir skilgreiningu verðbréfafyrirtækja.

Jafnframt er lagt til að sú trygging sem tryggingasjóði innstæðueigenda og fjárfesta er ætlað að veita verði gerð raunveruleg í reynd með því að veita kröfum sem kunna að stofnast vegna greiðsluskyldu sjóðsins, lögveð í eignum hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis.

Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að viðskiptabönkum og sparisjóðum verði eigi heimilt að stunda viðskipti og þjónustu með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti, sbr. 6. tl. 3. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Þannig verði skilið á milli þessara tveggja ólíku tegunda fjármálastarfsemi þannig að ekki fari saman í einu og sama fyrirtækinu.

Um 2. gr.

Með þessari grein er lagt til að sjálfgefin heimild viðskiptabanka, sparisjóða og annarra lánaðfyrirtækja, til viðskipta með verðbréf skv. 25. gr. laganna sbr. lög um verðbréfavíðskipti, verði felld brott til samræmis við 1. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Með greininni er lagt til að starfsleyfi viðskiptabanka og sparisjóða sem þegar hafa verið veitt samkvæmt a.-b. lið 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, verði tekin til endurskoðunar. Reynist starfsheimildir fyrirtækis ekki samræmast breytingum á þeirri grein samkvæmt 1. gr. frumvarpsins, gefist því þá kostur á að sækja um nýtt starfsleyfi sömu tegundar. Ellegar skuli eldra starfsleyfi falla úr gildi eigi síðar en 1. janúar 2019.

Um 4. gr.

Með þessari grein er lagt til að kröfur sem tryggingasjóður innstæðueigenda og fjárfesta eignast, komi til greiðslu úr sjóðnum, njóti lögveðsréttar í öllum eignum aðildarfyrirtækja. Tilgangur þess er að girða fyrir sniðgöngu forgangs krafna vegna innstæðna samkvæmt 103. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, með veðsetningu á eignum fjármálafyrirtækis. Ákvæðið á rætur að rekja til laga um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., nr. 125/2008. Lagt er til að forgangur krafna vegna innstæðna samkvæmt lögum um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta verði tryggður enn frekar með því að veita Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta lögveð fyrir slíkum kröfum, til að tryggja innstæður enn frekar.

Fram kom í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn um innstæðutryggingar (þskj. 1986 - 742. mál, 149. löggj.) að kvaðalausar eignir fjármálafyrirtækja væru bókfærðar á verðmæti sem nægði fyllilega til að standa undir þeim kröfum sem tryggingarsjóður þyrfti að innheimta ef á það reyndi. Ekkert kom þó fram um mat á gæðum þeirra eigna með tilliti til áhættu. Þar kemur þó fram að jafnaði séu 16,3% af heildareignum fjármálafyrirtækja kvaðabundnar en það virðist dreifast nokkuð ójafnt milli ólíkra fjármálafyrirtækja. Þrátt fyrir allt verður ekki ráðið af neinum upplýsingum sem þar koma fram að það geti haft teljandi neikvæð áhrif fyrir fjármálafyrirtæki ef Tryggingarsjóði innstæðueigenda og fjárfesta yrði veitt lögveð fyrir kröfum vegna tryggðra innstæðna, enda myndu aðrar eignir þeirra hvort sem er koma til skipta milli annarra kröfuhafa ef á það reyndi.

Tillaga þessi er í samræmi við þá stefnu sem var mörkuð með svokölluðum neyðarlögum nr. 125/2008 og þá þróun sem er vísað til í fyrrnefndu svari fjármála- og efnahagsráðherra að eigi sér nú stað á þessum vettvangi samkvæmt þeirri fyrirmynd. Þar á meðal innleiðingu á tilskipun 2014/59/ESB um endurreisn og skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja, með frumvarpi sem hefur verið birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.