

Tryggingarvernd innstæðueigenda og fjárfesta

Ein leið til að efla viðnámsþrótt fjármálakerfisins er að veita innstæðueigendum og fjárfestum lágmarksvernd gegn tjóni sem þeir kunna að verða fyrir vegna greiðsluferfiðleika innlánsstofnana eða fyrirtækja í verðbréfa- viðskiptum. Hér á landi gilda sérstök lög um þetta efni sem sett voru á grundvelli samræmdra EES-reglna. Lögin kveða á um að starfrækt skuli sérstök stofnun, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, sem ætlað er að veita innstæðueigendum og fjárfestum tiltekna lágmarkstryggingarvernd. Hér á eftir verður fjallað um tryggingarvernd þá sem Tryggingarsjóður veitir innstæðueigendum og fjárfestum. Gerð verður grein fyrir lög- um og reglum á þessu sviði, eignum sjóðsins og ávöxtun þeirra, greiðslum úr sjóðnum, fjárhæð tryggðra krafna og lágmarkstryggingarvernd.

Samræming reglna í EES-rétti

Um Tryggingarsjóð gilda lög nr. 98/1999, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Lögin voru sett til að innleiða annars vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 94/19/EB frá 30. maí 1994 um innlánastryggingakerfi² og hins vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 97/9/EB frá 3. mars 1997 um bótakerfi fyrir fjárfesta.³

Setning þessara tilskipana var liður í aðgerðum til að mynda sameiginlegan markað fyrir banka- og verðbréfaþjónustu innan EB. Aðgerðirnar fólust í að koma á samræmdum reglum og eftirlitskerfi sem ætlað var að efla öryggi í fjármálaþjónustu, verjast kerfisáhættu, auka neytendavernd og stuðla jafnframt að skilvirkum og samkeppni- ishæfum markaði á þessu sviði. Með lágmarkssamræmingu reglna, gagnkvæmri viðurkenningu starfsleyfa og eftirlitsheimildum yfirvalda í heimaríkjum var bönkum og fjárfestingarfyrirtækjum gert kleift að bjóða fram þjónustu í gistiríkjum milliliðalaust yfir landamæri eða í gegnum útibú eða dótturfyrirtæki.

Einn þeirra þátta sem talið var nauðsynlegt að huga að í þessum efnum var vernd innstæðueigenda og fjárfesta. Reglur í aðildarríkjun- um á þessu sviði voru ólíkar og veittu mismikla tryggingarvernd. Þá komu upp ýmis álitamál um réttarstöðu innstæðueigenda og fjárfesta að þessu leyti þegar þeir þáðu fjármálaþjónustu yfir landamæri. Til að stuðla að samþættingu markaða fyrir banka- og verðbréfaþjónustu var því talið nauðsynlegt að samræma vissa grunnþætti ólíkum regl- um aðildarríkjanna á þessu sviði og auðvelda þannig gagnkvæma við- urkenningu á starfsheimildum fyrirtækja yfir landamæri.

Samkvæmt tilskipununum er gerð krafa um að sérhver lána- stofnun (e. credit institution) og fjárfestingarfyrirtæki (e. investment firm) eigi aðild að tryggingakerfi sem er viðurkennt af yfirvöldum. Starfsemi útibús lánastofnunar eða fjárfestingarfyrirtækis sem staðsett er í gistiríki fellur undir sama tryggingakerfi og í heimaríki. Ef trygg-

1. Höfundur starfar á fjármálasviði Seðlabanka Íslands sem staðgengill framkvæmdastjóra. Hann er jafnframt framkvæmdastjóri Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta. Grein þessi var birt í *Fjármálastöðugleika 2005* sem Seðlabanki Íslands gaf út í apríl 2005.

2. Stjtið. EB nr. L 135, 31.5.1994, bls. 5.

3. Stjtið. EB nr. L 84, 26.3.1997, bls. 22.

ingakerfi í gistiríki veitir meiri vernd en tryggingakerfi í heimaríki skal í gistiríkinu vera til staðar tryggingakerfi sem útibú getur tengst að eigin vild til viðbótar þeirri tryggingu sem innstæðueigendur eða fjárfestar njóta þegar vegna aðildar útibúsins að kerfi heimaríkisins (e. topping-up).

Tilskipanirnar kveða á um að annars vegar heildarinnstæður hvers innstæðueigenda og hins vegar verðbréf hvers fjárfestis skuli að lágmarki tryggð að fjárhæð 20.000 evrum. Þessi fjárhæð tekur mið af því annars vegar að vera nægjanlega há til að tryggja lágmarksneytendavernd og stuðla að stöðugleika fjármálakerfisins og hins vegar að vera ekki svo há að stjórnendur aðildarfyrirtækis freistist til að taka aukna áhættu í trausti þess að ganga megi að tryggingunni lendi fyrirtækið í greiðsluþroti (freistnivandi). Jafnframt er horft til þess að valda lánastofnunum og fjárfestingarfyrirtækjum ekki óhóflegum kostnaði við að fjármagna kerfin.⁴

Innleiðing í íslenskan rétt

Tilskipun 94/19/EB um innlánatryggingakerfi var innleidd hér á landi með ákvæðum X. kafla laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði. Á gildistíma laganna störfuðu hér á landi tveir tryggingarsjóðir, þ.e. Tryggingarsjóður viðskiptabanka og Tryggingarsjóður sparisjóða. Síðarnefndi sjóðurinn rakti sögu sína aftur til ársins 1941. Árið 1985 var hann gerður að samtryggingarsjóði í formi sjálfseignarstofnunar. Sama ár var Tryggingarsjóður viðskiptabanka stofnaður sem ríkisstofnun. Með lögum nr. 113/1996 voru starfsheimildir sjóðanna samræmdar að verulegu leyti en rekstrarform og eignarhald þeirra var þó áfram ólíkt. Sjóðunum var heimilt að starfa í tveimur deildum, innstæðudeild, sem tryggði innstæður, og lánadeild, sem gat veitt lán í því skyni að styðja við rekstur innlánsstofnunar. Einungis Tryggingarsjóður sparisjóða nýtti sér þessa heimild.

Árið 1999 voru framangreind ákvæði laga nr. 113/1996 felld úr gildi og sett ný lög um þetta efni, þ.e. lög nr. 98/1999, um innstæðu-tryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Nýju lögín fólu í sér nákvæmari innleiðingu á tilskipun 94/19/EB jafnframt því sem þau innleiddu tilskipun 97/9/EB um bótakerfi fyrir fjárfesta. Með lögnum runnu Tryggingarsjóður viðskiptabanka og innstæðudeild Tryggingarsjóðs sparisjóða saman og við bættist nýtt tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Með því varð til einn heildstæður tryggingarsjóður, Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta, sem ætlað var að vernda innstæðueigendur og viðskiptavinir fyrirtækja í verðbréfaþjónustu fyrir hugsanlegum greiðsluferfiðleikum þessara fyrirtækja. Eins og fram kemur í athugasemd greinargerðar með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 98/1999 voru helstu rök fyrir samruna sjóðanna þau að bankastarfsemi og verðbréfastarfsemi væri orðin mjög samofin, að hagstætt væri út frá tryggingarfræðilegu sjónarmiði að stækka sjóðinn og dreifa áhættu og að rekstrarkostnaður yrði minni.

Í 1. gr. laga nr. 98/1999 kemur fram að markmið laganna er að veita innstæðueigendum í viðskiptabönkum og sparisjóðum og við-

4. Key, Sydney J.: Deposit-Guarantee Directive. Banking and EC Law Commentary. Amsterdam Financial Series. Kluwer, 1994, bls. 7-66.

skiptavinum fyrirtækja sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf lágmarksvernd fyrir greiðsluferfiðleikum viðkomandi fyrirtækis. Lögin skiptast í sjö kafla. Í I. kafla er fjallað um markmið laganna, stofnun Tryggingarsjóðs, aðild að sjóðnum, stjórn, framkvæmdastjóra og aðalfund. Í II. kafla er að finna ákvæði um greiðslur í innstæðudeild og verðbréfadeild sjóðsins og um afturköllun leyfis. Í III. kafla er fjallað um greiðslur úr sjóðnum, fjárhæðir til greiðslu, lán milli deilda og víkjandi lán. Fjallað er um aðild erlendra útibúa í IV. kafla. Í V. kafla er að finna ákvæði um ársreikning og endurskoðun, eftirlit, upplýsingagjöf og undanþágur frá skatta- og gjaldþrotalögum. Þar er jafnframt að finna heimild fyrir ráðherra að setja í reglugerð nánari ákvæði um starfsemi sjóðsins. Í VI. kafla er að finna heimild til stofnunar öryggissjóða í því skyni að tryggja hagsmuni viðskiptamanna og fjárhagslegt öryggi viðskiptabanka eða sparissjóða. Í VII. kafla er síðan að finna gildistökuákvæði.

Stofnun Tryggingarsjóðs

Lög nr. 98/1999 voru samþykkt frá Alþingi 27. desember 1999 og tóku gildi 1. janúar 2000. Tryggingarsjóður innstæðueigenda og fjárfesta var stofnaður 28. desember 1999. Samþykktir sjóðsins eru frá sama tíma. Samkvæmt lögunum eru samþykktirnar háðar samþykki ráðherra að fenginni umsögn Fjármálaeftirlitsins. Þann 21. febrúar 2000 setti ráðherra reglugerð nr. 120/2000, um innstæðutryggingar og tryggingakerfi fyrir fjárfesta. Gerð var breyting á þeirri reglugerð með reglugerð nr. 864/2002.

Tryggingarsjóður er sjálfseignarstofnun og starfar í tveimur sjálfstæðum deildum með aðskilinn fjárhag og reikningshald, innstæðudeild og verðbréfadeild. Hvorug deildin ber ábyrgð á skuldbindingum hinnar. Auk innstæðudeildar og verðbréfadeildar er Tryggingarsjóði heimilt að starfrækja sérstaka lánadeild með aðskilinn fjárhag og reikningshald.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með að starfsemi sjóðsins sé í samræmi við lög nr. 98/1999, reglugerð nr. 120/2000 og samþykktir fyrir sjóðinn. Um eftirlitið gilda að öðru leyti lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Tryggingarsjóður er undanþeginn tekjuskatti og eignarskatti samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt. Hann verður hvorki tekinn til gjaldþrotaskipta né er heimilt að gera aðför í eignum hans.

Viðskiptabankar, sparissjóðir, fyrirtæki í verðbréfabjónustu og aðrir sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf í samræmi við lög um verðbréfavíðskipti og hafa staðfestu hér á landi, skulu eiga aðild að sjóðnum. Sama gildir um útibú þessara aðila innan EES og í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu. Aðildarfyrirtæki bera ekki ábyrgð á skuldbindingum sjóðsins umfram lögbundin framlög til hans.

Greiðslur í innstæðudeild

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 98/1999 skal heildareign innstæðueildar sjóðsins að lágmarki nema 1% af meðaltali tryggðra innstæðna í viðskiptabönkum og sparissjóðum á næstliðnu ári. Nái heildareign ekki þessu lágmarki skulu allir viðskiptabankar og sparissjóðir greiða eigi

síðar en 1. mars ár hvert gjald til sjóðsins sem nemur 0,15% af meðaltali tryggðra innstæðna í hlutaðeigandi viðskiptabanka eða sparissjóði á næstliðnu ári, sbr. þó 1% viðmiðunarmörkin. Ákvæðið um 1% viðmið á rætur sínar að rekja til laga nr. 113/1996. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 98/1999 kemur að öðru leyti ekki fram sérstakur rökstuðningur fyrir þessu viðmiði.

Til samanburðar má geta þess að fjármögnun innstæðutrygginga er með afar mismunandi hætti í ESB-ríkjum. Í fjórtán ríkjum eru tryggingarnar fjármagnaðar fyrirfram (ex ante). Í fimm ríkjum eru þær fjármagnaðar eftirá (ex post), þ.e. greitt er inn í sjóðinn þegar greiðsluskylda til innstæðueigenda stofnast. Í sex ríkjum er fjármögnunin sambland af þessu tvennu. Í þeim ríkjum þar sem tryggingar eru fjármagnaðar fyrirfram eru afar mismunandi kröfur gerðar til viðmiðunarmarkna inngreiðslu (e. coverage ratio). Tafla 1 sýnir samanburð á viðmiðunarmörkunum. Samkvæmt henni eru 1% viðmiðunarmörkin hér á landi í ágætu samræmi við það sem algengt er í ESB-ríkjum.

Tafla 1 Viðmiðunarmörk inngreiðslu í 15 ESB-ríkjum (fjármögnun fyrirfram)

Ríki	Viðmiðunarmörk (%)	Hlutfall innstæðueigenda í ESB (%)
Spánn, Svíþjóð	>1,5	13
Danmörk, Finnland, Grikkland, Portúgal	0,5 - 1,5	8
Belgía, Frakkland, Írland, Þýskaland	0,1 - 0,5	41
Austurríki, Bretland, Holland, Ítalía, Lúxemborg	0	37

Heimild: Seðlabanki Evrópu: Main Features of the Deposit-Insurance Schemes in the EU, 23. nóvember 2004, bls. 12-13.

Nái heildareign innstæðudeildar Tryggingarsjóðs ekki tilskildu lágmarki skal hver viðskiptabanki og sparissjóður leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu. Í yfirlýsingunni skal hver viðskiptabanki og sparissjóður ábyrgjast að hann muni inna af hendi sérstaka greiðslu til deildarinnar þegar henni ber að endurgreiða innstæður í einhverjum viðskiptabanka eða sparissjóði sem aðild á að sjóðnum. Ábyrgðaryfirlýsingin skal hljóða upp á sama hlutfall þeirrar fjárhæðar er vantar á lágmarkið og nemur hlutfalli tryggðra innstæðna hlutaðeigandi af samanlögðum tryggðum innstæðum. Kröfur um innborgun í deildina á grundvelli ábyrgðaryfirlýsinga geta þó ekki verið hærrí á hverju ári en sem nemur einum tíunda af lágmarksstærð sjóðsins.

Viðskiptabönkum og sparissjóðum er skylt að greiða til sjóðsins þegar hann krefst þess og framangreindar aðstæður eru fyrir hendi. Greiðslur til deildarinnar eru óendurkræfar.

Greiðslur í verðbréfadeild

Samkvæmt 7. gr. laganna skal heildareign verðbréfadeildar sjóðsins að lágmarki nema 100 m.kr. Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 98/1999 kemur fram rökstuðningur fyrir því að þessi fjárhæð var talin nægjanleg til að tryggja lágmarksvernd fjárfesta. Þar er talið að líkur á að viðskiptavinir fyrirtækja í verðbréfaþjónustu tapi meiri fjármunum í gjaldþroti séu litlar í ljósi þess munar

sem er á innstæðum og verðbréfum. Innstæður séu meginuppistaðan í fjármögnun lánastofnana og komi fram á efnahagsreikningi þeirra.⁵ Verðbréf sem skylt er að tryggja séu hins vegar ekki nýtt við fjármögnun fyrirtækja í verðbréfaþjónustu og komi því ekki fram á efnahagsreikningi þeirra. Fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu sé skylt samkvæmt lögum um verðbréfavíðskipti að halda fjármunum viðskiptamanna sinna tryggilega aðgreindum frá eignum fyrirtækisins. Fyrirtæki í verðbréfaþjónustu geti því orðið gjaldþrota án þess að viðskiptavinir fyrirtækisins í tengslum við viðskipti með verðbréf tapi fjármunum sínum. Stórkostleg mistök eða sviksamlegt athæfi þurfi því að koma til svo að viðskiptavinir fyrirtækisins tapi fjármunum vegna gjaldþrots fyrirtækis í verðbréfaþjónustu. Ógjörningur sé að meta líkur á gjaldþroti fyrirtækja í verðbréfaþjónustu en með öflugum lögbundnu eftirliti og ströngum lagaskilyrðum um eigið fé og áhættustýringu eigi gjaldþrot fyrirtækja í verðbréfaþjónustu að vera afar fátíð.

Við samningu frumvarpsins var tryggingastærðfræðingur fenginn til að gera tillögu um æskilega stærð verðbréfadeildar með hliðsjón af fjárhæð í vörslu hjá verðbréfafyrirtækjum og fjölda fjárvörslureikninga. Gert var ráð fyrir að tryggð verðbréf í vörslu eða umsjón verðbréfafyrirtækja fyrir viðskiptamenn þeirra hafi verið um 200–210 ma.kr. í lok árs 1998. Þar af hafi um 70 ma.kr. verið í verðbréfasjóðum og hlutabréfasjóðum sem að stórum hluta voru í öryggisvörslu í verðbréfafyrirtækjum. Gert var ráð fyrir að rúmlega 100 ma.kr. af fé stofnanafjárfesta hafi verið í fjárvörslu í verðbréfafyrirtækjum. Í fjárvörslu voru um 25 ma.kr. í eigu tæplega tvö þúsund einstaklinga og lögaðila, annarra en fagfjárfesta. Meðalfjárhæð í fjárvörslu fyrir einstaklinga og lögaðila, aðra en fagfjárfesta, var samkvæmt þessu um 12,5 m.kr. Niðurstaða tryggingastærðfræðingsins var sú að æskileg stærð sjóðs verðbréfadeildar væri í kringum 100 m.kr. enda var sú fjárhæð talin í góðu samræmi við hugmyndir um sambærilega sjóði í Danmörku og Svíþjóð. Ekki þótti því rétt að binda meira fé í verðbréfadeild sjóðsins.⁶

Ljóst er að með aukinni verðbréfaeign einstaklinga hefur fjárhæð tryggðra verðbréfa hækkað verulega frá þeim tíma er lögin voru sett. Ástæða væri því til að endurmeta hina lögbundnu lágmarkseign verðbréfadeildar.

Lögin kveða á um að ef heildareign verðbréfadeildar nær ekki 100 m.kr. lágmarki skuli aðildarfyrirtæki greiða ár hvert gjald til sjóðsins sem nemur samtals 20 m.kr., þar til að sjóðurinn hefur náð tilskilinni lágmarksstærð. Hvert aðildarfyrirtæki skal greiða lágmarksgjald að fjárhæð 50.000 kr. Árleg greiðsla að frádregnu lágmarksgjaldi skiptist í tvo jafna hluta annars vegar eftir hlut aðildarfyrirtækis í samanlagðri fjárhæð verðbréfavíðskipta aðildarfyrirtækja á næstliðnu ári við þá viðskiptavini sem tryggðir eru, og hins vegar eftir hlut aðildarfyrirtækis í samanlögðum fjölda viðskiptareikninga hjá aðildarfyrirtækjum í tengslum við viðskipti með verðbréf. Nái heildareign

5. Þess ber að geta að fjármögnun lánastofnana hefur breyst verulega frá þeim tíma er frumvarpið var samið.

6. Í upphaflegri gerð frumvarpsins var lagt til að kveðið yrði á um að lágmarkseign verðbréfadeildar yrði hækkuð með ákvörðun ráðherra samkvæmt tillögu stjórnar sjóðsins en þau ákvæði voru felld úr frumvarpinu í meðförum þingsins.

deildarinnar samt ekki tilskildu lágmarki skal hvert aðildarfyrirtæki leggja fram ábyrgðaryfirlýsingu. Í yfirlýsingunni skal hvert aðildarfyrirtæki ábyrgjast að það muni inna af hendi sérstaka greiðslu til deildarinnar þegar henni ber að endurgreiða verðbréf eða reiðufé í einhverju fyrirtæki sem aðild á að sjóðnum. Ábyrgðaryfirlýsingin skal hljóða upp á sama hlutfall þeirrar fjárhæðar er vantar á lágmarkið og nemur hlutfalli greiðslna aðildarfyrirtækis af samanlögðum greiðslum allra aðildarfyrirtækja við fyrstu greiðslu eftir að ljóst er að heildareign deildarinnar nær ekki tilskildu lágmarki. Kröfur um innborgun í deildina á grundvelli ábyrgðaryfirlýsinga geta á hverju ári þó ekki verið hærri en sem nemur einum fimmta af lágmarksstærð sjóðsins.

Aðildarfyrirtækjum er skylt að greiða til sjóðsins þegar hann krefst þess og framangreindar aðstæður eru fyrir hendi. Greiðslur til deildarinnar eru óendurkræfar. Stjórn sjóðsins er jafnframt heimilt að kaupa váttryggingu hjá viðurkenndu váttryggingafélagi innan EES til að tryggja sig fyrir tjóni.

Eignir Tryggingarsjóðs

Við stofnun Tryggingarsjóðs í desember 1999 yfirtók sjóðurinn eignir og skuldbindingar Tryggingarsjóðs viðskiptabanka og innstæðueildar Tryggingarsjóðs sparisjóða. Á árinu 2000 hófst innheimta árgjalda.

Tafla 2 sýnir hvernig heildareign Tryggingarsjóðs hefur þróast til ársloka 2004.

Tafla 2 Heildareign Tryggingarsjóðs í árslok 1999-2004

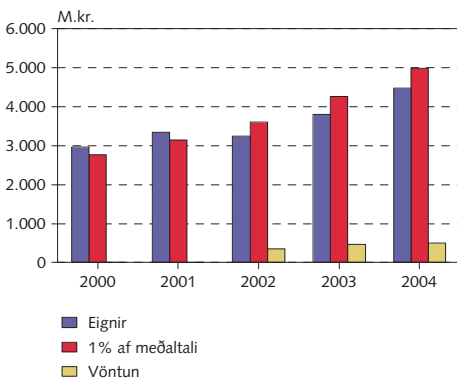
Pús. kr.	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Innstæðueild	2.875.319	2.963.030	3.342.694	3.233.070	3.801.252	4.476.813
Verðbréfadeild	0	21.340	43.880	65.117	59.982	65.323
Samtals	2.875.319	2.984.370	3.386.574	3.298.187	3.861.234	4.542.136

Í töflu 3 er yfirlit yfir greiðslur til Tryggingarsjóðs á árunum 2000-2005. Þegar þetta er ritað er innheimtu vegna ársins 2005 ólokið. Á árunum 2000-2004 greiddu aðildarfyrirtæki Tryggingarsjóðs samtals 925.736 pús.kr. til sjóðsins sem skiptist þannig að vegna verðbréfadeildar voru greiddar 99.950 pús.kr. og vegna innstæðueildar 825.786 pús.kr.

Tafla 3 Fjárhæð greiðslna til Tryggingarsjóðs 2000-2005

Pús. kr.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Samtals
Innstæðueild	0	0	0	366.415	459.371	506.498	1.332.284
Verðbréfadeild	20.000	20.000	20.000	20.000	19.950	20.000	119.950
Samtals	20.000	20.000	20.000	386.415	479.321	526.498	1.452.234

Mynd 1
Eignir innstæðueildar Tryggingarsjóðs
2000-2004



Mynd 1 sýnir hvernig hrein eign innstæðueildar hefur þróast á árunum 2000-2004 í samanburði við lágmarkseign sjóðsins samkvæmt lögum, þ.e. 1% af meðaltali tryggðra innstæðna. Á myndinni sést að á árunum 2002-2004 vantaði verulega á að hrein eign væri í samræmi við lögmælt lágmark. Því þurfti að innheimta það sem á vantaði hjá aðildarfyrirtækjum sjóðsins.

Ástæðu þess hversu mikið aðildarfyrirtæki hafa þurft að greiða í innstæðudeild á undanförunum árum má fyrst og fremst rekja til hækkunar tryggðra innstæðna milli ára. Ávöxtun fjármuna sjóðsins hefur því hvergi nægt til að uppfylla lagaskyldu um lágmarkseign.

Mynd 2 sýnir þróun meðaltals tryggðra innstæðna og árlega hækkun þeirra. Á árinu 2000 var meðaltalið 276 ma.kr. og hefur það hækkað jafnt og þétt frá þeim tíma. Á árinu 2004 var meðaltalið 498 ma.kr.

Mynd 3 sýnir hvernig hrein eign verðbréfadeildar hefur þróast á árunum 2000-2004. Á myndinni sést að á þessum árum greiddu aðildarfyrirtæki árlega 20 m.kr. inn í deildina vegna kröfu laganna um 100 m.kr. lágmarkseign deildarinnar. Á árunum 2003-2004 voru hins vegar skuldfærðar samtals 49 m.kr. vegna gjaldþrots eins af aðildarfyrirtækjum deildarinnar.⁷ Af þessum sökum hefur hrein eign verðbréfadeildar samkvæmt ársreikningi enn ekki náð lögmæltu 100 m.kr. lágmarki. Því þarf að halda áfram innheimtu í deildina þar til að lágmarkinu hefur verið náð.

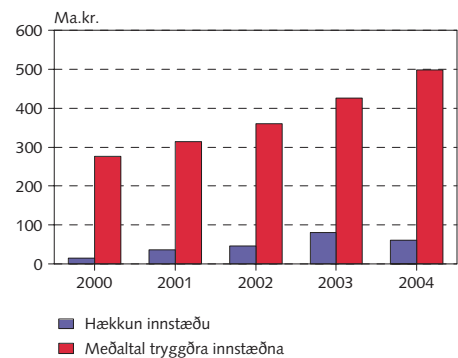
Fjárvarsla og ávöxtun eigna

Í febrúar 2001 gerði Tryggingarsjóður samninga við Landsbréf hf. (nú Landsbanka Íslands hf.) og Búnaðarbanka Íslands hf. (nú Kaupþing banka hf.) um fjárvörslu, ávöxtun og umsýslu fjármuna sjóðsins.

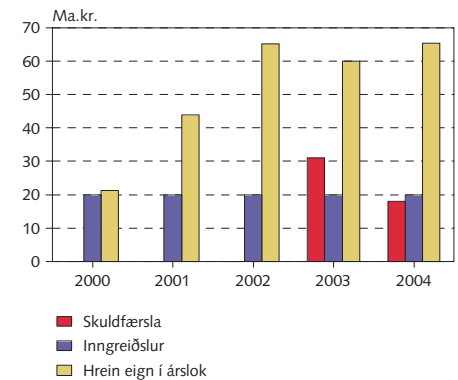
Markmið samninganna er að tryggja góða ávöxtun og öryggi eigna sjóðsins með því að beita markvissum aðgerðum við ávöxtun í samræmi við fjárfestingarstefnu. Tryggingarsjóður getur breytt fjárfestingarstefnunni eftir því sem ástæða þykir til. Helstu þættir fjárfestingarstefnunnar koma fram í rammagrein 1.

- Fjárvörsluaðilar skulu fjárfesta a.m.k. 85% af vörslufé í innlendum eða erlendum ríkisskuldabréfum.
- Innlend ríkisskuldabréf skulu vera á bilinu 30-75% af vörslufé.
- Erlend ríkisskuldabréf skulu vera á bilinu 15-55% af vörslufé.
- Erlend hlutabréf mega vera á bilinu 0-15% af vörslufé.
- Erlend fjárfesting er takmörkuð við ESB-ríki, að Grikklandi undanskildu, Bandaríkin, Kanada, Noreg, Japan, Ástralíu og Nýja-Sjáland.
- Heimilt er að fjárfesta í skuldabréfasjóðum sem hafa að meginmarkmiði að fjárfesta í ríkisskuldabréfum en innihalda skráð skuldabréf fyrirtækja enda sé lánsþæfismat skuldabréfanna eigi lakara en AA.
- Fjárfesting í óskráðum verðbréfum og innlendum hlutabréfum er óheimil.
- Takmarkanir gilda um gjaldmiðlasamsetningu erlendra skuldabréfa. Notkun gjaldeyrisafleiða er heimil en aðeins til að draga úr áhættu safnsins.
- Spákaupmennska með eignir sjóðsins innan dags er óheimil.

Mynd 2
Þróun tryggðra innstæðna 2000-2004



Mynd 3
Eignir verðbréfadeildar Tryggingarsjóðs 2000-2004



Rammagrein 1

Helstu þættir fjárfestingarstefnu Tryggingarsjóðs

7. Nánar er fjallað um mál þetta hér á eftir.

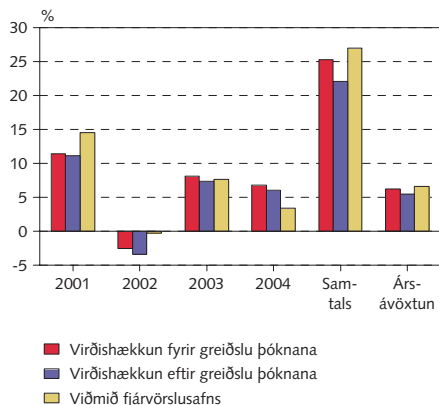
Fjárvörsluaðilum er gert að halda fjármunum sjóðsins skýrt aðgreindum frá eigin fjármunum og fjármunum annarra viðskiptavina þannig að fjármunir sjóðsins standi aldrei til ábyrgðar skuldbindingum fjárvörsluaðila eða annarra viðskiptavina þeirra. Tryggingarsjóður greiðir fjárvörsluaðilum þóknun fyrir þjónustu sem þeir veita sjóðnum samkvæmt samningunum. Þóknanir skiptast í umsýsluþóknanir, viðskiptaþóknanir og árangurstengdar þóknanir. Umsýsluþóknanir eru bæði fastar þóknanir og þóknanir í gegnum fjárfestingu í sjóðum. Tafla 4 sýnir heildarþóknanir vegna fjárvörslu 26. mars 2001 til 31. desember 2004 og hlutfall þeirra miðað við meðalvirði heildareigna í fjárvörslu.

Tafla 4 Þóknanir til fjárvörsluaðila 2001-2004

M.kr.	2001	2002	2003	2004	Samtals
Umsýslu- og viðskiptaþóknanir	10,9	26,3	27,3	30,1	94,6
Árangurstengdar þóknanir	1,5	0	0,7	14,5	16,7
Samtals	12,4	26,3	28	44,6	111,3
Hlutfall af meðalvirði eigna (%)	0,4	0,8	0,8	1,1	0,8

Heimild: Ráðgjöf og efnahagsspár ehf. (2005).

Mynd 4
Virðishækkun heildareigna í fjárvörslu
2001-2004



Stjórn sjóðsins hefur sett það markmið að til lengri tíma sé meðalnafnávöxtun á ársgrunni ekki lakari en 7,0%. Stjórnin hefur jafnframt sett viðmið fyrir meðalnafnávöxtun fjárvörslusafnsins. Viðmiðið er vegið meðaltal tiltekinna verðbréfavísitalna og á að endurspegla ávöxtun á markaði í ljósi fjárfestingarstefnunnar. Í lok árs 2004 var viðmiðið 6,6% á ársgrunni þegar miðað er við upphafstíma fjárvörslunnar. Meðalnafnávöxtun fjárvörslusafns Tryggingarsjóðs frá upphafi hefur hins vegar einungis verið 5,5% á ársgrunni fyrir greiðslu fjármagnstekjuskatts. Tafla 5 og mynd 4 sýna virðishækkun heildareigna í fjárvörslu vegna ávöxtunar fyrir og eftir greiðslu umsýslu- og viðskiptaþóknana í samanburði við viðmið sjóðsins.

Tafla 5 Virðishækkun heildareigna í fjárvörslu fyrir fjármagnstekjuskatt 2001-2004

%	2001	2002	2003	2004	Samtals	Ársávöxtun
Hækkun fyrir greiðslu þóknana	11,4	-2,6	8,1	6,8	25,3	6,2
Hækkun eftir greiðslu þóknana	11,1	-3,4	7,3	6,0	22,1	5,5
Viðmið fjárvörslusafns	14,5	-0,3	7,6	3,4	27,0	6,6

Heimild: Ráðgjöf og efnahagsspár ehf. (2005).

Greiðslur úr sjóðnum

Telji Fjármálaeftirlitið að aðildarfyrirtæki sé ekki fært um að inna af hendi greiðslu á andvirði innstæðu, verðbréfa eða reiðufjár, sem viðskiptavinur hefur krafði aðildarfyrirtækið um endurgreiðslu eða skil á í samræmi við þá skilmála er gilda, er Tryggingarsjóði skylt skv. 9. gr. laganna að greiða honum andvirði innstæðu úr innstæðudeild og andvirði verðbréfa og reiðufjár í tengslum við viðskipti með verðbréf úr verðbréfadeild. Greiðsluskylda sjóðsins verður einnig virk ef bú að-

ildarfyrirtækis er tekið til gjaldþrotaskipta í samræmi við lög um viðskiptabanka og sparisjóði eða lög um verðbréfavíðskipti. Álit Fjármálaeftirlitsins skal liggja fyrir eigi síðar en þremur vikum eftir að það fær fyrst staðfestingu á því að hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki hafi ekki greitt viðskiptavini sínum eða staðið skil á verðbréfum eins og því bar að gera.

Með innstæðu er átt við innstæðu sem er tilkomin vegna innláns eða millifærslu í hefðbundinni, almennri bankastarfsemi og viðskiptabanka eða sparisjóði ber að endurgreiða samkvæmt skilmálum er gilda samkvæmt lögum eða samningum. Tryggingin nær hins vegar ekki til skuldabréfa, víxla eða annarra krafna sem útgefnar eru af viðskiptabanka eða sparisjóði í formi verðbréfa. Með verðbréfum er átt við verðbréf sem eru í vörslu, umsjón eða umsýslu aðildarfyrirtækis og því ber að endurgreiða eða standa skil á samkvæmt skilmálum er gilda um samskipti aðildarfyrirtækis og fjárfestis samkvæmt lögum eða samningum. Hér er átt við eignausýslu, svo sem vegna fjárvörslu eða öryggisvörslu fjár, sem einkanlega á sér stað í verðbréfafyrirtækjum. Með verðbréfum er einnig átt við rafbréf, sbr. lög nr. 131/1997, um rafræna eignarskráningu verðbréfa. Með reiðufé er átt við innborgað reiðufé fjárfestis til aðildarfyrirtækis í tengslum við viðskipti með verðbréf, þ.e. þegar það stendur ekki við skyldu sína um afhendingu keyptra verðbréfa. Átt er við kröfur sem eru tilkomnar vegna verðbréfamiðlunar í lánastofnunum og fyrirtækjum í verðbréfabjónustu.

Undanskilin tryggingu eru innstæður, verðbréf og reiðufé í eigu aðildarfyrirtækja, svo og móður- og dótturfyrirtækja þeirra, fyrir þeirra eigin reikning. Jafnframt eru undanskilin tryggingu innstæður, verðbréf og reiðufé sem tengist málum þar sem sakkfallt hefur verið fyrir peningaþvætti.

Í reglugerð nr. 120/2000 er að finna nánari ákvæði um málsmeðferð varðandi kröfu um greiðslu úr sjóðnum. Þar kemur m.a. fram að áður en greiðsla kröfu verður innt af hendi úr sjóðnum skuli sjóðurinn staðreyna hvort greiðsla kröfunnar hafi fengist að einhverju eða öllu leyti frá aðildarfyrirtæki og skulu þær greiðslur dragast að fullu frá greiðslu úr sjóðnum. Komi til greiðslu úr sjóðnum yfirtekur hann kröfu kröfuhafa á hendur hlutaðeigandi aðildarfyrirtæki eða þrotabúi. Ef innlánsreikningur eða reikningur viðskiptamanns í tengslum við viðskipti með verðbréf er sameiginlegur fleiri en einum kröfuhafa skal hlutur hvers kröfuhafa gilda við útreikning á greiðslu.

Frá stofnun Tryggingarsjóðs hafa engar kröfur verið gerðar á innstæðudeild. Í lok nóvember 2001 varð hins vegar eitt af aðildarfyrirtækjum sjóðsins í verðbréfadeild, Burnham International á Íslandi hf., gjaldþrota. Þrotabúið er enn til meðferðar hjá skiptastjóra og er ekki vitað hvenær skiptameðferð lýkur. Lýst hefur verið kröfum á hendur Tryggingarsjóði – verðbréfadeild að fjárhæð um 226,5 millj. kr. Hluti krafanna hefur verið afturkallaður og greiðsluskyldu vegna stærsta hluta annarra krafna hafnað. Talið er líklegt að verðbréfadeild verði fyrir nokkrum fjárútlátum vegna gjaldþrots félagsins. Vegna varúðarsjónarmiða hafa verið gjaldfærðar í rekstrarreikningi verðbréfadeildar 49 m.kr. vegna þessa máls og er sú fjárhæð færð til skuldar í efnahagsreikningi deildarinnar.

Fjárhæð til greiðslu

Í lögum nr. 98/1999 er ekki sett neitt almennt hámark á fjárhæð greiðslu Tryggingarsjóðs vegna tryggðra innstæðna, verðbréfa eða reiðufjár. Þetta þýðir að sjóðnum ber að greiða tryggðar kröfur að fullu á meðan eignir hans hrökkva til.

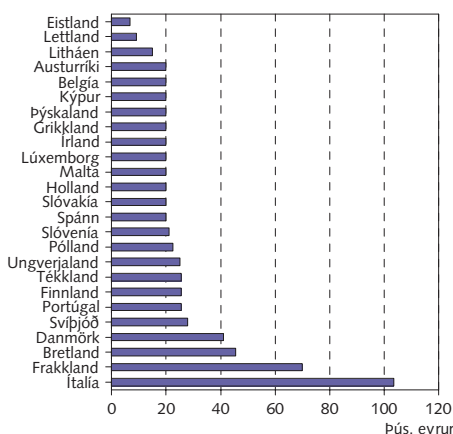
Í lögnum er hins vegar gert ráð fyrir því að vera kann að eignir viðkomandi deildar sjóðsins hrökkvi ekki til að greiða heildarfjárhæð tryggðra innstæðna, verðbréfa eða reiðufjár í hlutaðeigandi aðildarfyrirtækjum. Í slíkum tilfellum skal greiðsla úr hvorri deild skipt þannig milli kröfuhafa að krafa hvers þeirra allt að 1,7 m.kr. er bætt að fullu en allt sem umfram er þessa fjárhæð skal bætt hlutfallslega jafnt eftir því sem eignir hvorrar deildar hrökkva til. Fjárhæð þessi er bundin við gengi evru miðað við kaupgengi hennar 5. janúar 1999 (þ.e. kr. 81,39). Þann dag samsvaraði fjárhæðin því 20.887 evrum.

Hrökkvi eignir sjóðsins ekki til að greiða heildarfjárhæð tryggðra krafna er stjórn sjóðsins jafnframt veitt heimild til þess í lögnum að taka lán til að greiða kröfuhöfum, telji hún brýna ástæðu til þess. Þá er stjórn sjóðsins heimilt að lána allt að 50 m.kr. á milli innstæðudeildar og verðbréfadeildar sem skal endurgreiða innan 36 mánaða. Sjóðurinn verður ekki síðar krafinn um frekari greiðslu þótt tjón kröfuhafa hafi ekki verið bætt að fullu.

Athyglisvert er að bera lágmarkstryggingarvernd hér á landi saman við þá vernd sem veitt er á Norðurlöndunum og í ESB-ríkjum. Þess ber fyrst að geta að fjárhæðamörkin í lögum nr. 98/1999 byggjast á ákvæðum tilskipana 94/19/EB um innlánatryggingakerfi og tilskipunar 97/9/EB um bótakerfi fyrir fjárfesta, en þar er kveðið á um að tryggingarvernd skuli að lágmarki nema 20.000 evrum. Fjárhæðarmark tryggingarverndarinnar samkvæmt lögnum er hins vegar nokkru hærra en krafist er í tilskipuninni, þ.e. tryggingarverndin samsvarar 20.887 evrum. Í töflu 6 kemur fram samanburður á lágmarksfjárhæð tryggingarverndar á Norðurlöndunum. Þar kemur fram að lágmarksfjárhæð tryggingarverndar er nokkru lægri hér á landi en á hinum Norðurlöndunum.

Mynd 5 sýnir samanburð á lágmarksfjárhæð í ESB-ríkjunum.⁸ Þar kemur fram að lágmarksfjárhæð tryggingarverndar hér á landi er í nokkuð góðu samræmi við lágmarksfjárhæð tryggingarverndar í

Mynd 5
Samanburður á lágmarksfjárhæð tryggingarverndar í ESB-ríkjunum



Heimild: Seðlabanki Evrópu (Main Features of the Deposit-Insurance Schemes in the EU, 23. nóvember 2004, bls. 7-8.)

Tafla 6 Lágmarksfjárhæð tryggingarverndar á Norðurlöndunum¹

	ISK	EUR	Innlendur gjaldmiðill
Noregur	18.725.000	228.912	NOK 2.000.000
Danmörk	3.294.000	40.268	DKK 300.000
Svíþjóð	2.289.000	27.986	SEK 250.000
Finnland	2.045.000	25.000	EUR 25.000
Ísland	1.708.000	20.887	ISK 1.708.000

1. Fjárhæðir í ISK eru reiknaðar miðað við kaupgengi evru 17. janúar sl. og eru námundaðar við næsta þúsund.

Heimild: Norges Bank: Innskuddsikring i Norden og virkninger av å filialisere Nordea, 26. mars 2004, bls. 3.

8. ECB: Main Features of the Deposit-Insurance Schemes in the EU, 23. nóvember 2004, bls. 7-8.

ESB-ríkjum, ef frá eru skilin Danmörk, Bretland, Frakkland og Ítalía. Algengt er að fjárhæðin sé um 20.000 evrur.

Eins og fram hefur komið gera lög nr. 98/1999 þá lágmarkskröfu að hrein eign innstæðudeildar sé 1% af meðaltali tryggðra innstæðna. Á árinu 2004 var meðaltal tryggðra innstæðna um 498 ma.kr. Af þeirri fjárhæð ber Tryggingarsjóði samkvæmt lögum einungis skylda til að hafa til ráðstöfunar fjárhæð sem samsvarar 1% af 498 ma.kr., þ.e. 4,98 ma.kr.

Ekki hefur verið gerð úttekt á hlutfalli hreinnar eignar innstæðudeildar og heildarfjárhæðar innstæðna undir lágmarkstryggingarvernd. Hins vegar hefur verið gerð könnun á fjölda reikninga með innstæðu undir og yfir lágmarkstryggingarvernd miðað við 31. desember 2004.⁹ Þá voru samtals 1.117.208 sparisjóðs- og tékkareikningar á kennitölum einstaklinga hjá bönkum og sparisjóðum í vinnslu hjá Reiknistofu bankanna með innstæðu. Meðalinnstæða á þessum reikningum var 249.837 kr. Á sama tíma voru 580.669 kennitölur skráðar fyrir reikningi með innstæðu sem var lægri en lágmarksfjárhæð tryggingarverndar (þá 1.740.000 kr.) hjá bönkum og sparisjóðum. Fjöldi reikninga að baki þessum kennitölum var 1.009.784.¹⁰

Þessar tölur hafa reyndar takmarkað upplýsingagildi þar sem ekki var könnuð heildarfjárhæð innstæðna undir lágmarkstryggingarvernd. Ef miðað er við framangreint meðaltal innstæðu (249.837 kr.) og það margfaldað með fjölda kennitalna sem skráðar voru fyrir reikningum með innstæðu undir lágmarkstryggingarvernd (580.669) væri heildarfjárhæð tryggðra innstæðna um 145 ma.kr. Ef miðað er við sama meðaltal innstæðu og það margfaldað með fjölda reikninga að baki þessum kennitölum (1.009.784) væri heildarfjárhæð tryggðra innstæðna um 252 ma.kr. Ljóst er að meðaltalið sem notað er við útreikninginn er of hátt, þ.e. teknir eru með reikningar með innstæðu yfir fjárhæð lágmarkstryggingarverndar. Þetta bendir hins vegar til þess að hrein eign Tryggingarsjóðs myndi hvergi nægja til að tryggja öllum innstæðueigendum og fjárfestum lágmarkstryggingarvernd ef á hana reyndi á einum og sama tíma.

Þessi niðurstaða á ekki að koma á óvart. Hún er í samræmi við þann skilning að baki núgildandi lögum að nánast útilokað er talið að svo alvarlegt ástand skapist í fjármálakerfinu að 1% af meðaltali tryggðra innstæðna myndi ekki nægja til að standa skil á lágmarks-tryggingarvernd.

Hins vegar kunna að vera meiri líkur á því að við gjaldþrot einnar lánastofnunar þyrfti að ganga svo á eignir innstæðudeildar að þær myndu ekki nægja til að mæta þeirri áhættu sem eftir stæði af því að önnur lánastofnun yrði gjaldþrota. Þetta á sérstaklega við í ljósi þess að samkvæmt núgildandi lögum er ekki sett neitt hámark á fjárhæð greiðslna úr innstæðudeild meðan eignir hennar hrökkva til. Því er

9. Svar viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um tryggingarvernd innstæðueigenda, 131. löggjafarþing 2004-2005, þingskjal 780 – 421. mál, 10. febrúar 2005, bls. 2-3.

10. Á sama tíma voru 31.879 kennitölur skráðar fyrir reikningi með innstæðu sem var jafnhá eða hærri lágmarksfjárhæð tryggingarverndar (þá jafnhá eða hærri en 1.740.000 kr.) hjá bönkum og sparisjóðum. Fjöldi reikninga að baki þessum kennitölum var 107.424.

ekki útilokað að gjaldþrot einnar lánastofnunar myndi leiða til alvarlegrar skerðingar á eignum deildarinnar og jafnvel til sjóðþurrðar sem gæti komið í veg fyrir að sjóðurinn yrði til skemmri tíma litið í stakk búinn til að veita öðrum innstæðueigendum í öðrum lánastofnunum þá lágmarkstryggingarvernd sem gerð er krafa um í lögnum. Slík staða myndi jafnframt geta orðið íþyngjandi fyrir lánastofnanir sem eftir stæðu þar sem þær þyrftu að auka framlög sín verulega í sjóðinn.

Lokaorð

Markmið Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta er að veita innstæðueigendum í viðskiptabönkum og sparisjóðum og viðskiptavinum fyrirtækja sem nýta sér heimildir laga til að stunda viðskipti með verðbréf lágmarksvernd fyrir greiðsluferðleikum viðkomandi fyrirtækis. Þessi lágmarksvernd eykur viðnámsþrótt fjármálakerfisins gegn hugsanlegum áföllum í starfsemi einstakra aðildarfyrirtækja. Tryggingarsjóður hefur þannig mikilvægu hlutverki að gegna í því að stuðla að traustu og öruggu fjármálakerfi hér á landi. Hins vegar er ljóst að sjóðnum er ekki ætlað að tryggja öllum innstæðueigendum og fjárfestum fulla vernd fyrir tjóni sem kann að hljótast af áföllum í fjármálakerfinu. Ekki væri heldur æskilegt að fela sjóðnum slíkt hlutverk þar sem það gæti aukið freistnivanda og dregið úr kröfum um skilvirkt og markvisst fjármálaeftirlit. Mikilvægt er hins vegar að Tryggingarsjóður búi ávallt við laga- og starfsumhverfi sem geri honum sem best kleift að sinna því takmarkaða hlutverki sem honum er ætlað. Í því skyni er nauðsynlegt að fara yfir möguleika sjóðsins í síbreytilegu fjármálaumhverfi á að tryggja innstæðueigendum og fjárfestum þá lágmarksvernd sem kveðið er á um í lögum um sjóðinn ef til þess kæmi að þrengdi að í rekstri aðildarfyrirtækja hér á landi.

Heimildaskrá

- European Central Bank: Main Features of the Deposit-Insurance Schemes in the EU, 23. nóvember 2004.
- Key, Sydney J.: Deposit-Guarantee Directive. Banking and EC Law Commentary. Amsterdam Financial Series. Kluwer, 1994, bls. 7-66.
- Norges Bank: Innskuddsikring i Norden og virkninger av å filialisere Nordea, 26. mars 2004.
- Svar viðskiptaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um tryggingarvernd innstæðueigenda, 131. löggjafarþing 2004-2005, þingskjal 780 – 421. mál, 10. febrúar 2005.