

25. nóvember 2012  
1211074

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Efni:* Aðskilnaður viðskiptabanka og fjárfestingabanka

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis óskaði eftir umsögn Seðlabanka Íslands um tillögu til þingsályktunar um aðskilnað viðskiptabanka og fjárfestingabanka, 228. mál frá löggjafarþingi 2012-2013. Ályktunin hljóðar svo: „*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 þjóðarbúið, með aðskilnaði viðskiptabanka og fjárfestingabanka. Nefndin skoði stefnumótun nágrannaríkja í þessu sambandi, ljúki störfum og skili tillögum fyrir 1. febrúar 2013.*“

Í kjölfar alþjóðlegu bankakreppunnar 2007-2008 hefur átt sér stað mikil umræða bæði hér á landi og erlendis um hvernig byggja megi upp öruggara bankakerfi og minnka tap skattborgara af fjármála-áföllum. Í því samhengi hefur sjónum oft verið beint að því hvað kröfur og skilyrði eigi að setja á fjármálafyrirtæki sem að fjármagna sig, a.m.k. að hluta til, með ríkistryggðum innlánnum.

Ein af þeim hugmyndum sem komið hefur upp til að byggja upp öruggara bankakerfi er að aðskilja viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingabankastarfsemi. Rökin fyrir slíkum aðskilnaði eru annars vegar þau að fjárfestingabankastarfsemi sé áhættusöm og hins vegar sú að hagsmunaaðreksrar geti orðið þegar viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingabankastarfsemi sé hjá sama fyrirtæki. Rökin gegn slíkum aðskilnaði hafa hins vegar helst verið þau að kostnaður bankakerfisins mynda aukast, kostnaður sem að viðskiptavinir og þar með almenningur muni á endanum bera. Einnig hefur verið bent á það að mörkin milli starfsemi viðskiptabanka og fjárfestingabanka geti verið óljós og fullur aðskilnaður því erfiður í reynd.

Mikilvægt er að umræða um þessa þætti sé yfirveguð og gætt sé að hugtakanotkun og staðreyndum. Í greinargerð með tillögu að þingsályktun kemur fram að ekki hafi liðið nema einn áratugur frá því að aftur var heimilað að blanda saman viðskiptabankastarfsemi

og fjárfestingabankastarfsemi í Bandaríkjunum „uns bankabólan sem af slíkri alhliða starfsemi hlaut, sprakk árin 2007-2008.“ Ekki er þó hægt að fullyrða að fjármálakreppan hafi orsakast af þessum breytingum. Eins og fram kemur í t.d. svokallaðir Liikanen skýrslu þá var ekkert eitt viðskiptalíkan sem kom sérstaklega betur eða verr út úr kreppunni en annað.<sup>1</sup> Í greinargerðinni kemur einnig fram að „lögleiddar hafi verið strangar aðskilnaðarreglur með svonefndri Volcker's reglu“ í Bandaríkjunum. Volcker reglan gengur þó fyrst og fremst út á að takmarka eigin viðskipti innlánsstofnanna en alls ekki út á fullan aðskilnað viðskipta- og fjárfestingabanka, eins og orðalagið gefur til kynna. Í greinargerðinni er bent á niðurstöðu skoðanakönnunnar frá Capacent. Seðlabankinn vill benda á að við flókin úrlausnarefni, eins og hvernig framtíðarskipan fjármálakerfisins á að vera, er varasamt að byggja á einföldum skoðanakönnunum.

Í undirkafla í greinargerðinni um stöðu á Íslandi koma fram rök fyrir því að eigin viðskipti fjármálafyrirtækja á Íslandi hafi gert þau áhættusamari fyrir kreppuna. Seðlabankinn getur tekið undir það sjónarmið. Íslenskir bankar fjárfestu til dæmis stundum í þeim fyrirtækjum sem þeir lánuðu til sem vissulega jók áhættu þeirra tengdri afkomu þessara fyrirtækja. Í þessum undirkafla má einnig túlka ákveðna umfjöllun sem rök fyrir strangari skilyrðum á eigendur banka. Í Bandaríkjunum eru t.d. í gildi strangari reglur um hverjir meg eiga banka.<sup>2</sup>

Orðalag framangreindrar tillögu til þingsályktunar gefur til kynna að niðurstaða nefndar „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 fjárfestingabanka. Slíkt orðalag er óheppilegt. Ekki má útiloka að nefndin gæti komist að þeirri niðurstöðu að einhverjar takmarkanir, á starfsemi innlánsstofnanna séu æskilegar, en ekki fullur aðskilnaður hefðbundinnar starfsemi viðskipta- og fjárfestingabanka. Almenn snýst viðfangsefnið um að koma í veg fyrir að þau almannagæði sem eru hluti af bankakerfinu, þ.e. greiðslumiðlun og aðgangur hins almenna manns að lausum innstæðum, verði ekki sett í hættu eða jafnvel tekin í gíslingu stöðutöku og veðmála bankanna sjálfra. Til þess kunna að vera margar leiðir og endilega víst að aðskilnaður viðskiptabankastarfsemi og fjárfestingastarfsemi sé sú besta. Seðlabankinn telur því ekki að hægt sé að samþykkja tillöguna óbreytta. Seðlabankinn telur hins vegar að nefnd með almennara og

---

<sup>1</sup> Report on the European Commission's High-level Expert Group on Bank Structural Reform.

<sup>2</sup> Berkshire Hathaway Inc. var t.d. bannað að eiga banka vegna annarra umsvifa þeirra sjá <http://www.valuewalk.com/2012/05/warren-buffett-talks-about-volcker-rule-video/>

opnara umboð til að kanna hvernig draga megi úr þessari áhættu með einhvers konar skipulagstakmörkunum á bankastarfsemi geti hins vegar verið gagnleg. En þá þyrfti að veita slíkri nefnd meiri tíma til starfa.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir  
framkvæmdastjóri  
fjármálastöðugleikasviðs