

Framgangur áætlunar um losun hafta

Greinargerð skv. lögum nr. 16/2013 frá Alþingi.

Greinargerð þessi er birt af fjármála- og efnahagsráðherra skv. lögum nr. 16/2013 frá Alþingi.

[Ráðherra skal birta opinberlega greinargerð um framgang áætlunar um losun takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum á sex mánaða fresti þar til slíkum takmörkunum verður endanlega aflétt. Greinargerð skv. 1. málslíð skal birta í fyrsta sinn innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara.]

Fyrsta greinargerð samkvæmt lögum var birt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins 17. september 2013.¹ Önnur greinargerð var birt 17. mars 2014,² sú þriðja 18. september 2014,³ og sú fjórða 18. mars 2015.⁴

Heildstæð aðgerðaáætlun

Ríkisstjórn Íslands samþykkti 7. júní sl. að leggja fyrir Alþingi tvö frumvörp fjármála- og efnahagsráðherra sem saman leggja grundvöll að heildstæðri aðgerðaáætlun um afnám fjármagnshafta. Frumvörpin voru samþykkt sem lög frá Alþingi 3. júlí.

Heildarumfang vandans sem tekið er á í aðgerðaráætlun stjórnvalda nemur allt að 1.200 milljörðum króna. Eignirnar felast í krónueignum slitabúa fallinna viðskiptabanka og sparisjóða að fjárhæð 500 milljarða, kröfum slitabúanna í erlendri mynt gagnvart innlendum aðilum að fjárhæð 400 milljarða og aflandskrónum í eigu erlendra aðila að fjárhæð 300 milljarðar. Með aðgerðum skv. áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta er komið í veg fyrir að söluandvirði þessara eigna flæði inn á gjaldeyrismarkað og grafi þannig undan stöðugleika í efnahags- og peningamálum og fjármálastöðugleika.

Stöðugleikaskilyrði og stöðugleikaskattur á slitabú fallinna fjármálafyrirtækja

Lausn stjórnvalda gagnvart slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja er tvíþætt: Í lausninni felst annars vegar að stöðugleikaskattur verði lagður á fallna viðskiptabanka og sparisjóði (skattaðilar) miðað við eignastöðu þeirra í lok ársins 2015 á grundvelli laga nr. 60/2015, um stöðugleikaskatt, sem samþykkt voru á Alþingi 3. júlí sl. Hins vegar er gert ráð fyrir að skattaðilar hafi svigrúm til ársloka 2015 til að óska eftir undanþágu frá lögum um gjaldeyrismál til að ljúka slitameðferð með nauðasamningi að uppfylltum stöðugleikaskilyrðum. Þau slitabú sem ljúka nauðasamningi fyrir árslok og geta á grundvelli undanþágu frá Seðlabankanum greitt út til erlendra kröfuhafa til uppgjörs samkvæmt nauðasamningi munu losna undan skyldu til greiðslu stöðugleikaskatts. Stöðugleikaskatti og -skilyrðum er ætlað að vega á móti neikvæðum greiðslujafnaðaráhrifum sem lok slitameðferðar búa fallinna fjármálafyrirtækja myndu ella hafa þannig að varðveita megi

¹ http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettir/Framgangur-aaetlunar-um-losun-fjarmagnshafta_greinargerð_17092013.pdf

² http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettir/Framgangur-aaetlunar-um-losun-fjarmagnshafta_greinargerð_17092013.pdf

³ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/rit2014/Framgangur-aaetlunar-um-losun-fjarmagnshafta-sept-2014.pdf>

⁴ <http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2015/Framgangur-aaetlunar-um-losun-fjarmagnshafta-18.3.2015.pdf>

stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Til þess að auðvelda nauðasamningsferli voru þær reglur sem gilda um framkvæmd nauðasamningsumleitana fjármálafyrirtækja einfaldaðar frá því sem áður var. Var þetta gert með lögum nr. 59/2015, um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki o.fl. sem samþykkt voru á Alþingi 3. júlí sl.. Með gildistöku þeirra laga var m.a. bætt við ákvæði um að frumvarp að nauðasamningi fjármálafyrirtækis skuli ekki hljóta staðfestingu héraðsdómara nema fyrir liggi mat Seðlabanka Íslands um að samningurinn raski ekki stöðugleika í gengis- og peningamálum eða fjármálastöðugleika.

Lög um stöðugleikaskatt kveða á um að lagður verði 39% einskiptis skattur á heildareignir fallinna viðskiptabanka eða sparisjóða, eins og þær verða metnar 31. desember 2015. Skattinum er ætlað að mæta þeim neikvæðu áhrifum á stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálalegan stöðugleika sem myndu raungerast af útgreiðslu fjármuna í tengslum við lok slitameðferðar skattaðila. Eftir að skatturinn hefur verið greiddur, og að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fá skattaðilar undanþágu frá ákvæðum 2. mgr. 13. gr. b og 1. másl. 2. mgr. 13. gr. c laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál og geta greitt út til erlendra aðila á grundvelli staðfests nauðasamnings eða á grundvelli ákvörðunar um gjaldprotaskipti. Slitabú sem ljúka slitameðferð með staðfestum nauðasamningi fyrir 31. desember 2015 teljast ekki til skattskyldra aðila.

Saman mynda þessar lagabreytingar heildstæða áætlun um lausn á þeim vanda sem útgreiðsla fjármuna frá föllnum viðskiptabönkum og sparisjóðum til kröfuhafa við uppgjör þeirra myndi skapa að óbreyttu. Áætlað er að tekjur ríkissjóðs af stöðugleikaskatti geti orðið um 702 milljarðar króna að teknu tilliti til frádráttarliða, en fjárhæð skattsins án frádráttar nemi um 887 milljörðum króna.⁵ Stöðugleikaskattur tryggir að stöðugleiki í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleiki verði varðveittur við uppgjör fallinna viðskiptabanka og sparisjóða í heild sinni. Nauðasamningur sem uppfyllir stöðugleikaskilyrðin leysir samskonar vanda sem hvert einstakt bú fallinna viðskiptabanka og sparisjóða skapa á grundvelli sömu sjónarmiða og stöðugleikaskatturinn en með aðferðum sem taka mið af mismunandi umfangi og eðli þess vanda sem hvert bú skapar.

Mikilvægt er að fjármunir sem renna til ríkisins vegna stöðugleikaskilyrða á grundvelli undanþágu Seðlabankans frá takmörkunum laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál eða stöðugleikaskatts hafi ekki óæskileg áhrif á peningamagn í umferð eða önnur þensluhvetjandi áhrif sem gætu raskað efnahagslegum stöðugleika. Verður þessum fjármunum, eftir því sem tækifæri gefast, varið til lækkunar skulda hins opinbera, enda hefur ríkissjóður borið mikinn kostnað af hruni fjármálakerfisins. Þegar uppgjóri fallinna viðskiptabanka og sparisjóða og losun fjármagnshafta er lokið verður stórum óvissuþætti eytt um efnahag ríkissjóðs og reikna má með að vaxtaálag og vaxtakostnaður lækki umtalsvert á skuldir ríkisins.

Gjaldeyrissuppbod fyrir aflandskrónueigendur

Krónueignir í eigu eða vörslu erlendra fjármálafyrirtækja s.k. aflandskrónur skapa vanda við losun fjármagnshafta þar sem um er að ræða auðseljanlegar krónueignir í eigu erlendra aðila sem gætu haft veruleg áhrif á stöðugleika í gengis- og peningamálum ef tilraun væri gerð til að losa þær út að miklu eða öllu leyti á skömmum tíma. Fyrirhugað er að draga úr lausum krónueignum og losa hluta aflandskróna sem eftir standa að loknum fyrri aðgerðum

⁵ Í kynningu á áætluninni frá 8. júní sl. voru upphæðirnar lægri. Þær hafa nú verið endurskoðaðar miðað við þá aðila sem munu falla undir skattinn og framreiknaðar miðað við stöðu í lok árs.

Seðlabankans með uppboði á erlendum gjaldeyri og sölu skuldabréfa í íslenskum krónum og erlendum gjaldeyri með endurgreiðsluferli sem rúmast innan þolmarka greiðslujafnaðar þjóðarbúsins. Eigendur aflandskróna munu geta valið milli þriggja kosta: Gjaldeyrisuppboðs, fjárfestinga í ríkisskuldabréfum til lengri tíma eða vaxtalausra og læstra reikninga. Framangreindri aðferð er ætlað að tryggja að aflandskrónum verði fundinn endanlegur farvegur. Þeir aflandskrónueigendur sem nýta uppboðið til að bjóða í erlendan gjaldeyri í skiptum fyrir íslenskar krónur munu greiða fyrir það álag og bera þannig nauðsynlegan kostnað af því að losna undan fjármagnshöftum.

Skammtíma krónueignir erlendra aðila, aflandskrónur, námu um 291 ma.kr. eða tæplega 15% af landsframleiðslu í lok febrúar sl. og höfðu þá lækkað um 32 ma.kr. eða um 1,5% af landsframleiðslu á síðastliðnum 12 mánuðum. Lækkunina má að mestu rekja til gjaldeyrisútboða Seðlabankans en bankinn hefur haft milligöngu um að 29 ma.kr. af skammtíma krónueignum hafa skipt um hendur á sama tíma.⁶

Breytingar á lögum um gjaldeyrismál

Í byrjun júní samþykkti Alþingi breytingar á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Þær meginbreytingar sem gerðar voru á lögnum snúa annars vegar að almennum breytingum sem ætlað er að stemma stigu við sniðgöngu á fjármagnshöftum og hins vegar að sértækum breytingum sem varða fjármálafyrirtæki sem sæta eða lokið hafa slitameðferð á grundvelli 101. og 103. gr. a laga um fjármálafyrirtæki.

Í fyrsta lagi voru gerðar breytingar á lögnum til nánari skýringar á hugtakinu sammingsbundin afborgun og til skýringar á að ákvæði í lánasamningum sem leitt geta til þess að greiðslum af lánasamningum sé hraðað umfram skilgreindan endurgreiðsluferil séu óheimil.

Í öðru lagi var gerð breyting á 13. gr. c laga um gjaldeyrismál, sem fjallar um gjaldeyrisviðskipti. Felur breytingin í sér að föllum fjármálafyrirtækjum og lögaðilum sem stofnaðir eru í tengslum við efndir nauðasammings þeirra, er aðeins heimilt að eiga gjaldeyrisviðskipti, í þeim tilvikum sem íslenskar krónur eru hluti af viðskiptunum, við viðskiptabanka eða sparisjóði hér á landi. Þessi takmörkun mun hins vegar ekki koma í veg fyrir að þessir lögaðilar geti nýtt erlendan gjaldeyri í sinni eigu við úthlutun til kröfuhafa í tengslum við uppgjör sem Seðlabankinn hefur veitt undanþágu fyrir.

Í þriðja lagi er um að ræða breytingu á 13. gr. g laga um gjaldeyrismál, sem fjallar um lántökur og lánveitingar milli innlendra og erlendra aðila. Felur breytingin m.a. í sér að föllum fjármálafyrirtækjum og lögaðilum sem stofnaðir eru í tengslum við efndir nauðasammings þeirra er aðeins heimilt að eiga lánaviðskipti innan samstæðu að uppfylltum almennum skilyrðum laganna fyrir lánveitingum og lántökum á milli landa.

Í fjórða lagi er um að ræða breytingu á 13. gr. j laga um gjaldeyrismál, sem fjallar m.a. um greiðslur af lánnum í erlendum gjaldeyri. Felur breytingin í sér að innlendum aðilum er ekki heimilt að kaupa erlendan gjaldeyri vegna endurgreiðslu lána í erlendum gjaldeyri hjá fjármálafyrirtæki hér á landi, nema lánstími sé ekki skemmri en tvö ár eða lán hafi verið veitt

⁶ Sjá nánar í Fjármálastöðugleika 2015/1, [http://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fj%C3%A1rm%C3%A1last%C3%B6%C3%B0ugleiki/2015-1/Heildarskjal%20-%20Copy%20\(2\).pdf](http://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fj%C3%A1rm%C3%A1last%C3%B6%C3%B0ugleiki/2015-1/Heildarskjal%20-%20Copy%20(2).pdf)

vegna greiðslna til erlends aðila vegna vöru- og þjónustuviðskipta. Þetta gildir um lán sem tekin eru eftir gildistöku laganna. Felur breytingin jafnframt í sér að aðeins er heimilt að kaupa erlendan gjaldeyri vegna endurgreiðslu lána og greiðslu áfallinna ábyrgða innan samstæða, hafi lánið uppfyllt almenn skilyrði laganna fyrir lánveitingum og lántökum milli landa. Þá felur breytingin í sér að föllnum fjármálafyrirtækjum og lögaðilum sem stofnaðir eru í tengslum við efndir nauðasamnings þeirra er óheimilt að kaupa erlendan gjaldeyri vegna endurgreiðslu lána og greiðslu áfallinna ábyrgða, nema slík lán hafi verið veitt í tengslum við vöru- og þjónustuviðskipti.

Í fimmta lagi er um að ræða breytingu sem fellir úr gildi sérstakar undanþágur sem fallin fjármálafyrirtæki hafa haft frá takmörkunum laga um gjaldeyrismál. Þau hafa þó enn undanþágu frá skilaskyldu erlends gjaldeyris, að frátöldum lántökum í erlendum gjaldeyri og sérstaka undanþágu vegna innstæðna þeirra hjá erlendum fjármálafyrirtækjum og Seðlabankanum 12. mars 2012 í erlendum gjaldeyri.

Tilgangur framangreindra breytinga er að takmarka möguleika aðila til að sniðganga fjármagnshöftin sem er forsenda þess að áform stjórnvalda um losun fjármagnshafta nái fram að ganga.

Heimildir lífeyrissjóða til fjárfestinga erlendis

Með fréttatilkynningu sem birt var á heimasíðu Seðlabanka Íslands hinn 15. júlí sl. tilkynnti Seðlabankinn þau áform bankans að veita lífeyrissjóðum, sem starfsleyfi hafa skv. V. eða XI. kafla laga nr. 129/1997, ásamt öðrum innlendum vörsluaðilum séreignarlífeyrissparnaðar, sem hlotið hafa staðfestingu fjármálaráðuneytisins á grundvelli 10. gr. laga nr. 129/1997, undanþágu frá lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, til fjárfestinga í fjármálagerningum útgefnum í erlendum gjaldeyri. Fyrir liggur að samanlagt mun heimild þessara aðila nema 10 milljörðum króna og hefur fjárfestingarheimildinni verið skipt á milli þeirra með þeim hætti að annars vegar hefur verið horft til stærðar sem fengið hefur 70% vægi og hins vegar til hreins innstreymis sem fengið hefur 30% vægi. Útreikningurinn byggir á upplýsingum úr nýjustu ársreikningabók Fjármálaeftirlitsins um lífeyrissjóði, þ.e. tölum frá árinu 2013, og munu undanþágur miðast við að heimild hvers aðila gildi til loka þessa almanaksárs. Þeim lífeyrissjóðum og vörsluaðilum séreignarsparnaðar sem áhuga hafa á að sækja um undanþágu til framangreindra viðskipta hefur verið bent á að senda inn umsókn til gjaldeyriseftirlits Seðlabankans. Hefur Seðlabankinn nú þegar veitt þeim aðilum sem sótt hafa um undanþágu í samræmi við framangreint heimild til að fjárfesta erlendis fyrir samtals kr. 9.391.224.000.

Innstreymi erlends gjaldeyris hingað til lands að undanfögnu sem og minni óvissa um þróun greiðslujafnaðar í framhaldi af setningu laga á Alþingi sem lúta að uppgjöri fallinna fjármálafyrirtækja við kröfuhafa sína og kynningu áforma varðandi svokallaðar aflandskrónur síðar á yfirstandandi almanaksári hafa, að mati Seðlabankans, skapað svigrúm til fjárfestinga lífeyrissjóða og annarra vörsluaðila séreignarsparnaðar í fjármálagerningum útgefnum í erlendum gjaldeyri. Í slíkum fjárfestingum felst, að mati Seðlabankans, þjóðhagslegur ávinningur þar sem lífeyrissjóðunum er gert mögulegt að bæta áhættudreifingu í eignasöfnum á sama tíma og dregið er úr uppsafnaðri erlendri fjárfestingarþörf lífeyrissjóðanna þegar fjármagnshöft verða losuð og þar með er dregið úr hættu á óstöðugleika í kjölfar losunar fjármagnshafta.

Til áréttingar skal tekið fram að með innlendum vörsluaðilum séreignarlífeyrissparnaðar er átt við aðila sem hlotið hafa staðfestingu fjármálaráðuneytisins á grundvelli 10. gr. laga nr.

129/1997. Tekinn er af allur vafi um það að vörsluaðilar séreignarlífeyrissparnaðar sem starfa á grundvelli laga nr. 56/2010, um váttryggingastarfsemi, falla ekki undir heimildina.

Starfsemi fjármálastöðugleikaráðs

Fjármálastöðugleikaráð tók formlega til starfa á árinu 2014 en það er vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika og samhæfir viðbúnað opinberra aðila við fjármálakreppu. Fjármála- og efnahagsráðherra er formaður ráðsins sem starfar eftir lögum sem um það gilda, nr. 66/2014, og fylgir opinberri stefnu um fjármálastöðugleika og starfsreglum fjármálastöðugleikaráðs. Á fundum fjármálastöðugleikaráðs er farið yfir greinargerð kerfisáhættunefndar, sem starfar fyrir ráðið, en hún hittist að jafnaði tveimur vikum áður en fjármálastöðugleikaráð kemur saman. Þá er til umræðu áhætta í fjármálakerfinu og staðan í efnahagslífinu auk annarra málefna sem tilefni þykir til að ræða á þessum samstarfsvettvangi. Á árinu 2015 hefur ráðið hist tvisvar, 19. janúar og 14. apríl, en síðasti fundur ársins er á dagskrá 2. október.

Fjármálastöðugleikaráð skal meta efnahagslegt ójafnvægi, áhættu í fjármálakerfinu, óæskilega hvata og aðrar aðstæður sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika. Á síðasta fundi sínum taldi fjármálastöðugleikaráð ytra umhverfi fjármálakerfisins hagstætt, ytri jöfnuð góðan og til þess fallinn að stuðla að stöðugleika. Staða viðskiptabankanna væri ágæt, fjármögnunarbörf í erlendum gjaldmiðlum á næstu árum hófleg en einskiptisliðir ráðandi um afkomu þeirra. Það sem helst gæti ógnað þeim stöðugleika sem náðst hefði væru þættir sem tengdust losun fjármagnshafta

Opinber stefna um fjármálastöðugleika skilgreinir sex millimarkmið sem byggjast bæði á alþjóðlegum viðmiðum og íslenskum aðstæðum. Horft er til þessara millimarkmiða sem heildar við mat á fjármálastöðugleika og er þá stuðst við vísa sem segja til um hvort grípa þurfi til aðgerða. Á árinu 2015 staðfesti fjármálastöðugleikaráð þrjú kjarnavísa fyrir fyrsta millimarkmiðið: að vinna gegn óhóflegum útlánavexti, skuldsetningu og ójafnvægi á eignamörkuðum. Vísar fyrir önnur millimarkmið eru í vinnslu og stefnt að því að þeir verði tilbúnir fyrir árslok. Eitt af hlutverkum ráðsins er að staðfesta skilgreiningu á kerfislega mikilvægum þáttum sem geta haft áhrif á fjármálastöðugleika. Á fundi ráðsins 14. apríl sl. var lögð fram til samþykktar skilgreining kerfisáhættunefndar á kerfislega mikilvægum eftirlitsskyldum aðilum. Staðfesti fjármálastöðugleikaráð aðferðafræðina og að Arion banki hf., Landsbankinn hf., Íslandsbanki hf. og Íbúðalánasjóður teldust kerfislega mikilvægir eftirlitsskyldir aðilar.

Ráðið skilgreinir þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands í peningamálum, sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Ráðið grípur ekki til beinna aðgerða, heldur beinir tilmælum um aðgerðir til þar til bærra yfirvalda á grundvelli greiningar kerfisáhættunefndar og mats ráðsins. Meðal þess sem yfirvöld geta gripið til eru þjóðhagsvarúðartæki (e. macro prudential tools) eins og eiginfjárukar (e. capital buffers) sem innleiddir voru í lög 2. júlí sl. Þrjú aukar af þeim fjórum sem voru innleiddir eru settir á að undangengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs. Eiginfjárukunum er ætlað að draga úr kerfisáhættu og styrkja rekstur fjármálafyrirtækja en þeir taka mið bæði af ytri og innri aðstæðum. Til stendur að innleiða fleiri þjóðhagsvarúðartæki á næstu misserum. Þannig er t.a.m. lagt til í drögum að frumvarpi að nýjum lögum um fasteignalán til neytenda að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt, að undangengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, að setja reglur um veðsetningarhlutfall fasteigna. Hámark á slíkt hlutfall getur dregið úr vexti

fasteignalána og þar með þenslu á fasteignamarkaði verði hennar vart. Á næstu misserum munu fleiri þjóðhagsvarúðartæki verða innleidd en meðal þeirra eru þau sem finna má í reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 575/2013, um varfærniskröfur vegna starfsemi lánastofnana og fjárfestingarfyrirtækja (e. capital requirements regulation, CRR).

Horfur um losun hafta

Aðstæður til losunar hafta hafa ekki verið jafn hagstæðar frá fjármálakreppu. Hagvöxtur er þróttmikill, opinber fjármál hafa náð sjálfbærni með lækkandi skuldum, dregið hefur úr verðbólgu og undirliggjandi afgangur er af viðskiptum við útlönd. Aðgengi íslenskra fjármálafyrirtækja að erlendum fjármagnsmörkuðum fer batnandi og alþjóðlegu matsfyrirtækin Fitch Ratings, Standard & Poor's og Moody's hækkuðu öll lánshæfismat ríkissjóðs upp um flokk í sumar. Þá var lánshæfismat stóru viðskiptabankanna þriggja einnig uppfært í sumar og eru þeir nú allir í fjárfestingarflokki, í fyrsta skipti eftir fjármálakreppuna.

Ríkir almannahagsmunir krefjast þess að losun fjármagnshafta nái fram að ganga án þess að efnahagslegum og fjármálalegum stöðugleika sé ógnað. Markmið fyrirbyggjandi áætlunar byggist á því meginsjónarmiði að höft verði losuð í áföngum án þess að jafnvægi í hagkerfinu verði raskað og án þess að ríkissjóður eða almenningur taki á sig auknar fjárhagslegar byrðar.