

19. janúar 2016
1601022

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um þskj. 618, 420 mál – frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, með síðari breytingum (stöðugleikaframlag).

Með tölvupósti dagsettum 6. janúar 2016 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands vegna stöðugleikaframlags.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn telur þó ástæðu til að koma eftirfarandi athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Á 144. löggjafarþingi voru samþykkt lög nr. 59/2015 um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki sem gerðu slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja kleift að inna af hendi stöðugleikaframlag til ríkisins til að liðka mætti fyrir um samþykkt nauðasamninga þeirra, sbr. c. lið 1. gr. laganna sem bætti við þremur nýjum málslíðum við 2. mgr. 103. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Sá málslíður sem hér skiptir máli er svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði XIX. kafla laga um gjaldþrotaskipti o.fl. er slitastjórn heimilt að ráðstafa eignum og öðrum réttindum fjármálafyrirtækis með viðskiptum við Seðlabanka Íslands eða á annan hátt, sbr. ákvæði til bráðabirgða III í lögum um Seðlabanka Íslands, eftir atvikum án endurgjalds, til að ljúka megi slitameðferð ef telja má að það þjóni hagsmunum kröfuhafa og eftir atvikum hluthafa eða stofnfjáreigenda.“

Með lögum nr. 59/2015 var jafnframt gerð breyting á III bráðabirgðaákvæði laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í upphaflega frumvarpinu sem varð að lögum nr. 59/2015 (þingskjal 1401, 787. mál á 144. löggjafarþingi) var lagt til að eftirfarandi málslíð yrði bætt við III. bráðabirgðaákvæði seðlabankalaga:

„Þá er Seðlabankanum heimilt, í þeim tilgangi að draga úr, koma í veg fyrir eða gera kleift að bregðast við neikvæðum áhrifum á stöðugleika í gengis- og peningamálum, að taka á móti hvers kyns fjárhagslegum verðmætum, þ.m.t. kröfuréttindum, fjármálagerningum og eignarhlutum í félögum og

öðrum réttindum yfir þeim í tengslum við áætlanir um losun fjármagnshafa.“

Forsaga III. bráðabirgðaákvæðis seðlabankalaga er sú að því var bætt við lögina með lögum nr. 127/2011 til að renna stoðum undir hina svokölluðu fjárfestingarleið Seðlabankans og taka af allan vafa um að Seðlabankinn gæti átt viðskipti við einstaklinga og fyrirtæki svo framarlega sem slík viðskipti væru nauðsynleg til þess að hægt væri að losa um takmarkanir á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum í samræmi við áætlanir þar um. Upphaflega átti heimildin að gilda til 31. desember 2013 en með lögum nr. 92/2013 voru tímamörkin felld úr gildi.

Í athugasemdum sem fylgdu upphaflega frumvarpi til laga nr. 59/2015 kom fram að tilgangur breytingarinnar í það skiptið á III. bráðabirgðaákvæði seðlabankalaga væri að renna stoðum undir heimild bankans til að taka á móti hvers kyns fjárhagslegum verðmætum, þ.e. að tengja saman c.lið 1. gr. frv. við lögina um Seðlabanka Íslands. Með breytingunni átti að tryggja að Seðlabankinn hefði ekki eingöngu heimild þrátt fyrir 2. mgr. 17. gr. seðlabankalaga til að geta átt viðskipti við einstaklinga og lögaðila heldur skyldi bankinn einnig hafa heimild til að taka við eignum og öðrum fjárhagslegum réttindum, enda sé slíkt nauðsynlegt að mati bankans til þess að hægt sé að losa um takmarkanir sem settar hafa verið á fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti og til að draga úr, koma í veg fyrir eða gera kleift að bregðast við neikvæðum áhrifum á stöðugleika í gengis- og peningamálum.

Í meðförum þingsins tók III. bráðabirgðaákvæði seðlabankalaga í frumvarpi til laga nr. 59/2015 þeim breytingum að Seðlabankinn skyldi veita stöðugleikaframlaginu viðtöku en verðmætin skyldu renna í ríkissjóð. Jafnframt var kveðið á um að ráðherra sé heimilt að fela sérhæfðum aðila sem starfar í umboði Seðlabankans að annast varðveislu og umsýslu annarra verðmæta en lausu fé.

Athuga ber að eftir samþykkt laga nr. 59/2015 kom í ljós að hluti stöðugleikaframlaganna eru eignarhlutir í fjármálafyrirtæki sem Bankasýsla ríkisins annast lögum samkvæmt.

Þegar til kom á haustmánuðum að framkvæma III. bráðabirgðaákvæði seðlabankalaga eins og það varð að lögum var ljóst innan fjármálaráðuneytisins og Seðlabankans að það var ill mögulegt og að löggjafinn þyrfti að skýra betur þá umgjörð og innri starfsemi þess aðila sem fela má vörslu og umsýslu verðmætanna í umboði ríkissjóðs þannig að ekki leiki vafi á um heimildir og skyldur þeirra sem koma að ferlinu frá því að bankinn veitir verðmætunum viðtöku og þar til þeim er ráðstafað. Í samtölum sínum við fjármálaráðuneytið kom fram af hálfu Seðlabankans að hann sæktist ekki eftir þessu verkefni og að það væri langt í frá augljóst að bankinn setti upp félag til að umsýsla um eignir sem hann ætti ekki. Bent var á að ýmsar aðrar leiðir eru færar við að skapa armslengd frá ríkinu við umsýslu eignanna en að fela bankanum að setja á laggirnar félag og skipa því stjórn til að annast úrvinnslu verðmæta sem renna í ríkissjóð og eiga rætur sínar að rekja til fjármálaáfalls. Má sem dæmi nefna félög sem sænska ríkið setti á laggirnar til úrvinnslu eigna vegna fjármálaáfalls á 10. áratug síðustu aldar og Finansiell Stabilitet sem danska ríkið stofnaði í kjölfar

fjármálaáfallsins 2008. Ráðuneytið taldi hins vegar að ekki væri hægt um vik að fara inn á aðrar brautir í ljósi þess sem þingið hefði þegar samþykkt varðandi aðkomu Seðlabankans að málinu. Líklega hefur hér einnig skipt máli sú reynsla sem Seðlabankinn hefur öðlast á þessu sviði vegna umsýslu um þær kröfur og eignir sem bankinn sat uppi með í framhaldi af falli bankanna og að hagkvæmnisrök séu fyrir því í fámennu landi að opinberir aðilar samnýti aðstöðu og mannafla.

Seðlabankinn getur út af fyrir sig skilið þessi sjónarmið en telur eigi að síður það vera álitamál að hann skuli setja upp félag og skipa því stjórn sem hefur það að meginmarkmiði að umbreyta eignum sem hann á ekki og ber ekki ábyrgð á. Það bætir að vísu málið að ljóst er að Seðlabankinn mun að öðru leyti ekkert hafa að segja um ráðstöfun eignanna enda fer hún eftir samningi milli fjármála- og efnahagsráðherra og stjórnar hins nýja félags. Þá er til þess að líta að það fyrirkomulag sem felst í frumvarpinu er mun betra en óbreyttur lagarammi. Finnist ekki önnur lausn á málinu er það þó eigi að síður skoðun Seðlabankans að það sé ekki endilega heppilegt að bankinn hafi þessa aðkomu nema þá að mögulegt verði að umrætt félag geti einnig séð um eignausýslu fyrir Seðlabankann, sbr. hér á eftir, enda þá traustari réttlætning fyrir því að Seðlabankinn setji upp og visti félagið. Af þessu leiðir að verði það ofan á að Seðlabankanum verði falið að setja á fót félag til að annast umsýslu eigna sem stafa af stöðugleikaframlagi er orðalag 3. mgr. frumvarpsins of þröngt.

Seðlabankinn hefur átt og rekið Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ) frá því í byrjun árs 2010, en það félag hefur sem kunnugt er haft með höndum umsýslu vegna eigna bankans sem stafa af fjármálahruninu á árunum 2008 og 2009. ESÍ var stofnað í þeim eina tilgangi að vinna úr kröfum Seðlabankans sem stöfuðu af lánveitingum bankans til fjármálafyrirtækja í aðdraganda hrunsins haustið 2008, annast innheimtu þeirra, fullnustu og sölu eigna og veða. Þegar kröfur hafa verið innheimtar og eignir seldar hefur félagið lokið tilgangi sínum og verður slitið.

Seðlabankinn hefur því umfangsmikla reynslu af úrvinnslu eigna sem stafa frá fjármálaáfalli og því skiljanlegt að löggjafinn hafi litið til þess við setningu III. bráðabirgðaákvæðis seðlabankalaga á 144. löggjafarþingi. Nú hillir undir að ESÍ hafi losað það mikið af eignum sem þar var komið fyrir, að hægt verði að leggja félagið niður á þessu ári. Þær eftirhreytur af eignum sem eftir kunna að vera, verða þá færðar yfir á efnahagsreikning Seðlabankans. Eftir sem áður gilda þau sjónarmið að nauðsynlegt er að aðgreina umsýslu tengda þessum eignum frá reglulegri starfsemi Seðlabankans. Bankinn leggur því áherslu á að texti 3. mgr. III. bráðabirgðaákvæðis verði ekki það niðurnjörvaður að ekki sé svigrúm til að fela því félagi sem til stendur að annast umsýslu eigna vegna stöðugleikaframlaga að annast jafnframt umsýslu þeirra eigna sem nú eru vistaðar í ESÍ. Starfsmenn ESÍ hafa í árána rás öðlast mikla þekkingu og reynslu við umsýslu þeirra eigna sem þar var komið fyrir og er viðbúið að hún muni skila sér áfram til þess félags sem fyrirhugað er að stofna vegna umsýslu stöðuleikaframlaga. Það er því mikið hagræði fyrir Seðlabankann ef hið fyrirhugaða félag geti jafnframt annast það verkefni að sjá um umsýslu, fullnustu og sölu þeirra eigna sem færðar verða úr ESÍ yfir á efnahagsreikning Seðlabankans þegar lífdagar ESÍ verða taldir.

Seðlabankinn leggur því til að 3. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði brotin upp og breytt með eftirfarandi hætti:

„Seðlabankinn skal stofna félag sem geti annast umsýslu og að fullnusta og selja eftir því sem við á mótteknar eignir skv. 2. mgr. aðrar en eignarhluti í fjármálafyrirtækjum og laust fé, auk þess sem félagið geti annast umsýslu, fullnustu og sölu eigna Seðlabankans sem uppruna sinn eiga að rekja til veða og krafna bankans á lögaðila sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparissjóðir, sbr. 4. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Stjórn félagsins skal skipuð af Seðlabankanum og skulu stjórnarmenn hafa víðtæka og haldgóða þekkingu og reynslu af sambærilegum verkefnum. Stjórnsýslulög gilda ekki um ákvarðanir sem teknar eru af hálfu félagsins.

Gerður skal sérstakur samningur milli félagsins og ráðherra um verkefni þess vegna verðmæta skv. 2. másl. 1. mgr. og starfshætti vegna þeirra, þar á meðal um áherslur ríkisins sem eiganda eignanna og sérstakt hæfi stjórnar- og starfsmanna til ákvarðanatöku í einstökum málum. Við umsýslu, fullnustu og sölu verðmætanna skal félagið leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni. Með hagkvæmni er átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignirnar. Þá er ráðherra heimilt að mæla fyrir um skaðleysi stjórnar- og starfsmanna félagsins á afhöfnum þeirra vegna eignaumsýslu sem samningurinn nær til, enda séu þær í fullu samræmi við það verklag sem viðhafa skal samkvæmt ákvæði þessu og ákvæðum samningsins. Ríkisendurskoðun hefur eftirlit með starfsemi félagsins og framkvæmd samningsins.

Stjórnarmenn, framkvæmdastjóri, endurskoðendur, starfsmenn og hverjir þeir sem taka að sér verk í þágu félagsins eru bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd starfa síns og varðar viðskipta- eða einkamálefni viðskiptamanna þess, nema skylt sé að veita upplýsingar samkvæmt lögum. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi.“

Í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins verði þá tilvísun til 3. og 4. mgr.:

„Þau verðmæti sem Seðlabankinn tekur á móti á grundvelli 2. másl. 1. mgr. skulu renna í ríkissjóð og vera til varðveislu hjá bankanum eða félagi í hans eigu, sbr. 3. og 4. mgr., að undanskildum eignarhlutum sem Bankasýsla ríkisins fer með á grundvelli laga um Bankasýslu ríkisins. Laust fé, þ.m.t. söluandvirði eigna, skal varðveitt á sérstökum reikningum ríkissjóðs í bankanum.“

Virðingarfyllst

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur