

6. desember 2010
SÍ-68444

Nefndasvið Alþingis
nefnasvið@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Með skeyti dags. 25. nóvember 2010 óskaði viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um úttekt á fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja, þskj. 269 - 238. mál á 139. löggjafarþingi.

Markmið frumvarpsins er að tryggja efnahags- og viðskiptaráðherra aðgang að nauðsynlegum upplýsingum til þess að hann geti framkvæmt rannsókn á fjárhagsstöðu skuldgra heimila og fyrirtækja í þeim tilgangi að stjórnvöld öðlist betri yfirsýn yfir stöðu heimila og fyrirtækja sem nýtist við stefnumörkun á ýmsum sviðum.

Seðlabankinn hefur framkvæmt viðamiklar rannsóknir á fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja. Niðurstöður þeirra hafa nýst stjórnvöldum við ákvörðunartöku á ýmsum sviðum undanfarin misseri. Sérstakar aðstæður í kjölfar banka- og gjaldmiðilskreppunnar urðu til þess að Seðlabankinn tók að sér viðameira verkefni á þessu sviði en áður og var frá upphafi gert ráð fyrir að um tímabundið verkefni yrði að ræða. Seðlabankinn þarf eigi að síður að greina skuldastöðu heimila og fyrirtækja reglulega í tengslum við mat á fjármálastöðugleika.

Seðlabankinn telur mikilvægt að reglulegu mati á fjárhagsstöðu skuldgra heimila og fyrirtækja verði komið í varanlegan farveg. Mikilvægt er að stjórnvöld og eftirlitsstofnanir hafi heilsteypa mynd af fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja og þróun hennar. Frumvarpið gerir ráð fyrir að umtalsverðum fjármunum verði varið í tímabundna lausn, sem veiti stjórnvöldum aðgengi að upplýsingum um fjárhagsstöðu skuldgra aðila á meðan á endurskipulagningu efnahags þeirra stendur yfir. Markmiðið er að styrkja þann grunn sem ákvarðanir byggjast á.

Þótt tímabundnar lausnir kunni að vera réttlætanager við núverandi skilyrði er mikilvægt að missa ekki sjónar á varanlegri lausnum. Seðlabankinn hefur tekið undir áskorun Kaarlo Jännäri, fyrrverandi forstjóra finnska fjármálaeftirlitsins, um stofnun miðlægrar skuldaskrár, enda myndi slík lausn tryggja stjórnvöldum varanlegan aðgang að nauðsynlegum upplýsingum um skuldir heimila og fyrirtækja. Fjármálaeftirlitið hefur hafið undirbúning að uppbyggingu skuldaskrár þar sem fjármálafyrirtækjum verður gert að veita upplýsingar um skuldbindingar

fyrirtækja sem nema að fjárhæð að lágmarki 300 m.kr. hjá viðkomandi fjármálafyrirtæki, eins og kveðið er á um í lögum um fjármálafyrirtæki, lög nr. 161/2002. Verði umtalsverðum fjármunum varið til uppbyggingar gagnagrunns sem einungis mun nýtast stjórnvöldum í afmarkaðan tíma er mikilvægt að það verði ekki til þess að tefja vinnu að varanlegri lausn. Ekki verður unnt að tengja upplýsingar í slíkum tímabundnum grunni við gögn sem safnað yrði í framtíðinni og því gæti orðið erfitt að meta hvernig fjárhagsstaða aðila hefur þróast. Því er æskilegt að sett verði á stofn miðlæg skuldaskrá til frambúðar sem fyrst. Miðlæg skuldaskrá að erlendri fyrirmynd myndi einfalda gagnaöflun vegna annarra verkefna á vegum hins opinbera verulega. Má þar nefna gagnaöflun Seðlabanka Íslands vegna vaxta- og lánatölfræði, greiningu á fjárhagsstöðu skuldugra heimila og fyrirtækja við mat á fjármálastöðugleika og vinnslu skattframtala hjá Ríkisskattstjóra. Miðlægur skuldagrunnur gæti nýst lánastofnunum til þess að staðreyna upplýsingar frá lántakenda og draga þannig úr útlánaáhættu banka. Þá mætti nýta grunninn til þess að gefa lántakendum yfirlit yfir eigin skuldastöðu. Skuldaskrána mætti einnig nýta við ýmsar rannsóknir með því að samkeyra hana við aðrar opinberar skrár á ópersónugreinanlegu formi.

Seðlabankinn vill einnig benda á að það þyrfti ekki að taka mikið meiri tíma að gera miðlægan skuldagrunn virkann heldur en reikna má með í þeirri leið sem hér er lagt til. Til dæmis væri mögulegt að nýta skuldaskrá Fjármálaeftirlitsins sem er nú þegar í undirbúningi til að safna upplýsingum um skuldir heimila og fyrirtækja með því að lækka viðmiðunarfjárhæðina. Samkeyrsla upplýsinga og frekari greining gæti átt sér stað t.d. hjá Hagstofu Íslands sem hefur mikla reynslu í gagnaöflun, úrvinnslu gagna og framsetningu niðurstaðna, eða öðrum óháðum aðila.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið annist framkvæmd rannsóknar á fjárhagsstöðu heimila og fyrirtækja og aflí nauðsynlegra gagna í samstarfi við ýmsar stofnanir og fyrirtæki. Enn fremur er gert ráð fyrir því að ráðherra kynni niðurstöður úttektar sinnar í ríkisstjórn og tekur hún ákvörðun um hvernig skuli bregðast við niðurstöðunum (5.gr.). Almennt séð er æskilegra að fela sjálfstæðri stofnun vinnu að rannsóknum sem þessum og að birta niðurstöður þeirra. Þannig er minni hætt á að trúverðugleiki niðurstaðna verði dreginn í efa. Í þessu samhengi er rétt að vekja athygli á því að Evrópusambandið (ESB) leggur ríka áherslu á að allar hagtölur, gögn og greiningar séu frá óháðum stofnunum, t.d. hagstofum, seðlabönkum og sambærilegum aðilum. Með EES-samningnum hefur Ísland undirgengist þær reglur sem gilda um hagtölugerð í löndum ESB. Tilmæli ESB nr. 217/2005 um hagtölugerð voru auglýst í B-deild Stjórnartíðinda 10. júlí 2006 og kveður 1. gr. tilmælanna á um faglegt sjálfstæði aðila sem koma að hagtölugerð og að

þeir séu m.a. óháðir stjórn málaöflum. Í því felst einnig að útgáfu hagskýrslna sé haldið skýrt aðgreindum frá stjórn mála- og stefnuyfirlýsingum. Það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu helgast væntanlega af þeirri brýnu nauðsyn sem talin er á þessari vinnu en í ofangreindu ljósi er mikilvægt að það vari sem styst og sé leyst af hólmi af varanlegri lausn sem stenst alþjóðlegar viðmiðanir.

Meðal breytinga sem gerðar hafa verið á frumvarpinu frá fyrri framlagningu er að ráðherra skuli tilnefna vinnsluaðila og því verði ekki útilokað að uppfylltum skilyrðum Persónuverndar um meðhöndlun gagna að aðrir aðilar er málið varðar geti fengið aðgangsstýringu að gagnasafninu. Þetta er jákvæð breyting, því afar mikilvægt er að aðilar eins og Seðlabankinn, Ríkisskattstjóri og aðrir opinberir aðilar fái aðgang að þessum upplýsingum. Slíkur aðgangur yrði þó enn betur tryggður ef miðlæg skuldaskrá yrði sett á laggirnar.

Niðurstaða

Seðlabanki Íslands telur mikilvægt að unnið verði að áframhaldandi öflun upplýsinga um stöðu heimila og fyrirtækja og telur að hagkvæmast sé að gera slíkt með eftirfarandi hætti (sjá einnig meðfylgjandi mynd):

1. Setja á stofn miðlæga skuldaskrá.
2. Samkeyra gögn úr miðlægri skuldaskrá við gögn um tekjur, bætur o.fl.
3. Samkeyrslur verði framkvæmdar af óháðum fagaðila sem uppfyllir reglur ESB og EES um hagskýrslugerð.

Frumvarpið felur í sér tímabundna lausn á þörf fyrir öflugt greiningartæki á þessu sviði. Að koma á fót slíku greiningartæki er þarft markmið, en æskilegt er að vinna að lausn sem er varanleg og uppfyllir tilmæli ESB um hagtölugerð. Verði nú þegar hafist handa við að koma á fót varanlegri skuldaskrá telur Seðlabankinn að hægt væri að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í frumvarpinu jafn skjótt og ef leiðin sem lögð er til í frumvarpinu yrði farin.

Seðlabanki Íslands leggst ekki gegn samþykkt frumvarpsins, sérstaklega ef komið er til móts við þau sjónarmið sem sett hafa verið fram hér að framan. Í því sambandi kæmi til greina að stytta gildistíma þess. Einnig ætti að meta reynsluna af framkvæmdinni eftir að fyrstu rannsóknir hafa farið fram og skoða þá með hvaða hætti þessari vinnu sé best veitt í varanlegan farveg sem betur stenst alþjóðlegar viðmiðanir.

Rannsókn á skuldastöðu heimila og fyrirtækja

