

24. mars 2015  
Tilv.: 1503074

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

*Efni:* Umsögn um þskj. 975, 561. mál - frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu o.fl.

Með tölvupósti dags. 10. mars sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um Seðlabanka Íslands og lögum um neytendalán (erlend lán, varúðarreglur).

Frumvarpið felur m.a. í sér að:

- Gengistryggð lán verða heimiluð nema lög mæli á annan veg og að heimildir til slíkra lánveitinga og til lána í erlendum gjaldmiðlum verði samræmdar og lúti sambærilegum reglum.
- Seðlabanka Íslands verði heimilt að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs að setja lánastofnunum reglur um erlend lán í þeim tilgangi að takmarka lántökur aðila, annarra en lánastofnana, sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu.
- Að ávallt verði að framkvæma greiðslumat vegna erlendra lána til einstaklinga og að óheimilt er að veita lántaka slíkt lán nema greiðslumat leiði í ljós að lántaki hafi augljóslega fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af.

Seðlabankinn átti sæti í undirbúningsnefnd frumvarpsins, sem skilaði af sér tillögum 7. maí 2014 til fjármála- og efnahagsráðherra. Eftir þann tíma hafa töluverðar breytingar verið gerðar á frumvarpinu, sem Seðlabankinn hefur verið upplýstur um en hefur ekki að öllu leyti verið sammála.

Í skipunarbréfi nefndarinnar, dags. 28. október 2013 kom m.a. fram að nefndinni væri falið að kanna hvort að takmarkanir ættu að vera á töku gengistryggðra og erlendra lána og ef svo væri hvers eðlis þær ættu að vera og til hverra þær ættu að taka. Var nefndinni sérstaklega falið að hafa til hliðsjónar ábendingar sem fram koma í sérriti Seðlabanka Íslands

um „Varúðarreglur eftir fjármagnshöft“ frá ágúst 2012, þar sem fjallað er um leiðir til að draga úr hættum sem fjármálakerfinu stafar af lánveitingum sem tengjast erlendum gjaldmiðlum.

Þær breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu eftir að nefndin lauk störfum ganga skemur er Seðlabankinn telur nauðsynlegt að ganga varðandi erlend og gengistryggð lán.<sup>1</sup>

Umsögn Seðlabankans lýtur að þeim þáttum frumvarpsins sem snúa að þeim markmiðum sem Seðlabankanum er ætlað að stefna að skv. lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

### **3. gr. frumvarpsins**

Varðandi 3. gr. frumvarpsins þá vill Seðlabankinn áréttta að hér er um varúðartæki að ræða sem kæmi til álíta að nýta að undangengnum tilmælum frá fjármálastöðugleikaráði ef vart verður við óhóflegar lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila, sem m.a. yki á fjármagnsinnflæði til landsins óhóflega, ylli verðbólumyndun, skapaði kerfislega áhættu í fjármálakerfinu og ógnaði fjármálastöðugleika. Heimildin til reglusetningar nær aðeins til erlendra lána til óvarinna aðila og er því takmörkuð og auk þess verður heimildin ekki virk nema að fengnum tilmælum fjármálastöðugleikaráðs og því tryggt að reglur þar að lútandi verði ekki settar í öðrum tilgangi en þeim að mæta aðstæðum sem líklegar eru til að ógna fjármálastöðugleika.

### **5. gr. frumvarpsins**

Í frumvarpstíllögum sem undirbúningsnefndin vann að og skilaði af sér sbr. nefnt skilabréf nefndarinnar var gert ráð fyrir því að eingöngu væri heimilt að veita neytenda erlent lán ef hann stæðist „greiðslumat í viðkomandi gjaldmiðlum“, en við slík skilyrði yrði neytandi að hafa tekjur og/eða eignir til að veðsetja í erlendum gjaldmiðlum. Þá var jafnframt gert ráð fyrir því að ef forsendur greiðslumats varðandi tekjur neytenda breyttust verulega þá bæri lánveitanda að bjóða viðkomandi neytanda að færa lánsfjárhæðina yfir í annan gjaldmiðil til að takmarka gengisáhættu. Undirbúningsnefndin fékk til samráðs ýmsa hagsmunaaðila, sem tilgreindir eru í athugasemdum frumvarpsins, og gerði enginn þeirra athugasemd við þá útfærslu sem nefndin lagði fram og líst er hér að ofan.

Í 5. gr. frumvarps þess sem umsögn þessi nær til er fallið frá því að neytandi þurfi að hafa erlendar tekjur og/eða erlendar eignir til að veðsetja á móti erlendu láni. Þess í stað er gerð sú krafa að lántaki þurfi að hafa augljósa fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af.

---

<sup>1</sup> Hér eftir talað um erlend lán sem samnefndara fyrir lán í erlendum gjaldmiðlum og gengistryggð lán.

Áhætta lántakenda vegna erlendra lána eða gengistryggðra lána er þrenns konar, þ.e. vaxtaáhætta, áhætta tengd breytingum á áhættuálagi og gjaldmiðlaáhætta. Mesta áhættan liggur í gjaldmiðlaáhættu, en óhagstæðar breytingar á gengi heimagjaldmiðils getur leitt til hærri afborgana og vaxtagreiðslna, en síðast en ekki síst til lakari eiginfjárstöðu. Lækkun heimagjaldmiðils eykur líkur á greiðslufalli og/eða vanskilum og þar með útlánatapi sem ógnað getur fjármálastöðugleika. Reynslan sýnir að sveiflur í verði gjaldmiðla geta verið miklar og eru sveiflur yfirleitt meiri eftir því sem gjaldmiðlarnir eru minni. Verulegar sveiflur hafa verið á íslensku krónunni síðustu áratugi, en með fjármagnshöftum hefur þó náðst meiri stöðugleiki síðustu misseri. Reynslan hefur jafnframt sýnt að hinn almenni neytandi gerir sér ekki grein fyrir hversu miklar sveiflar geta verið á gjaldmiðlum og þar með þeirri gjaldeyrisáhættu sem felst í því að vera með lán í öðrum gjaldmiðli en tekjur eru í.

Áhættan lýtur ekki einvörðungu að lántakendum og lánveitendum, heldur þjóðfélaginu í heild. Aðgengi neytenda að lánnum í erlendum gjaldmiðlum eykst samfara auknu fjármagnsinnflæði. Miklu innstreymi fjármagns fylgir svo hækkun eignaverðs, hækkun gengis og aukinn kaupmáttur sem aftur eykur eftirspurn neytenda eftir erlendum lánnum. Óhóflegt innstreymi fjármagns samfara aukningu á lántöku í erlendum gjaldmiðlum magnar því iðulega uppsveiflu. Tímabil mikils innstreymis erlends fjármagns lýkur oft skyndilega með viðsnúningi fjármagnsstrauma (útstreymi), gengisfalli, lækkun eignaverðs og rýrnun eigin fjár, lækkun kaupmáttar, vanskilum og gjaldþrotum. Slík umskipti hafa alla jafna áhrif á framboð erlends lánsfjármangs til neytenda sem þvingar þá fram samdrátt í erlendum lánnum til neytenda sem eykur enn á fjármagnsútflæði. Þetta getur svo aftur magnað þjóðhagslegan samdrátt með tilheyrandi áhrifum á fjármálastöðugleika.<sup>2</sup>

Markmið Seðlabankans eru m.a. að tryggja fjármálastöðugleika sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn leggst því gegn þeim breytingum sem koma fram í 5. gr. frumvarpsins þess efnis að neytendum verði heimilt að taka erlend lán gegnum tekjum og eignum í íslenskum krónum hafi neytandi augljósa fjárhagslega burði til að standast verulegar breytingar á gengi þess gjaldmiðils sem tekjur lántaka eru í samanborið við þann gjaldmiðil sem lánið er í eða tekur mið af. Í fyrsta lagi telur Seðlabankinn óráðlegt að opna á lánveitingar til neytenda sem fela í sér gjaldeyrisáhættu og leggur því áherslu á að við framkvæmd greiðslumats erlends láns verði farið fram á að lántaki standist „greiðslumat í viðkomandi gjaldmiðlum“. Í öðru lagi þá koma fjárhagslegir burðir neytenda ekki í veg fyrir víxlverkun milli fjármagnsflæðis og lántöku í erlendum gjaldmiðlum sem getur magnað hagsveifluna og ógnað fjármálastöðugleika.

Í b-lið 5. gr. segir að innanríkisráðherra geti að fenginni umsögn Seðlabankans bundið greiðslumat vegna erlendra lána sérstökum

<sup>2</sup> Seðlabanki Íslands, 2012, Varúðarreglur eftir fjármagnshöft bls. 5.

skilyrðum og enn fremur tilgreint viðmið hvað telst veruleg breyting á gengi íslensku krónunnar gagnvart mismunandi gjaldmiðlum og eftir atvikum verulegar breytingar á erlendum vöxtum. Ef frumvarpstextinn verður óbreyttur að lögum að því leyti að neytendum verði heimilað að taka erlend lán hafi þeir „augljósa fjárhagslega burði“ til að standast verulegar breytingar á gengi lántökugjaldmiðils, telur Seðlabankinn að kveða þurfi á um það í lögnum sjálfum hvað telst veruleg breyting á gengi íslensku krónunnar gagnvart mismunandi gjaldmiðlum og eftir atvikum verulegar breytingar á erlendum vöxtum.

Einnig ef frumvarpstextinn verður óbreyttur að lögum er ekki hægt að sjá annað en að neytendur hefðu möguleika á að taka erlend lán ef lánsfjárhæð er hófleg og í því sambandi myndi að öllum líkindum opnast möguleikar á að bjóða neytendum bílalán í erlendum gjaldmiðlum. Slík þróun yrði hættuleg að mati Seðlabankans þar sem töluleg gögn sýna að þeir lántakar sem fóru einna verst út úr þeirri efnahagslægð sem fylgdi í kjölfar fjármálaáfallsins árið 2008, voru einstaklingar og fjölskyldur með erlend bílalán.

Seðlabankinn mælir því eindregið með því að farið verði að tillögu undirbúningsnefndar frumvarpsins þar sem lagt var til að neytendum sem fá erlend lán sé gert að standast „greiðslumat í viðkomandi gjaldmiðli“.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir  
framkvæmdastjóri