

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum
(sólarlagsákvæði og heimild til reglusetningar).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

1. gr.

Orðin „fram til 31. desember 2013“ í 13. gr. a laganna falla brott.

2. gr.

Við 13. gr. b laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr. Seðlabankinn getur bundið undanþágur í reglunum skilyrðum sem m.a. lúta að uppruna fjármuna, eignarhaldi fjármuna, tilgangi einstakra fjármagnshreyfinga, fjárhæðum einstakra fjármagnshreyfinga og eftirliti og upplýsingagjöf til Seðlabankans. Áður en reglur um undanþágur skv. 1. málsl., sem varða einstaka aðila með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. og geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins og eignarhald viðskiptabanka, eru settar skal haft samráð við ráðherra, og auk þess þann ráðherra sem fer með málefni fjármála- markaðar, og skulu reglurnar staðfestar af ráðherra.

3. gr.

Við 13. gr. c laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr. Seðlabankinn getur bundið undanþágur í reglunum skilyrðum sem m.a. lúta að uppruna fjármuna, eignarhaldi fjármuna, tilgangi einstakra fjármagnshreyfinga, fjárhæðum einstakra fjármagnshreyfinga og eftirliti og upplýsingagjöf til Seðlabankans. Áður en reglur um undanþágur skv. 1. málsl., sem varða einstaka aðila með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. og geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins og eignarhald viðskiptabanka, eru settar skal haft samráð við ráðherra, og auk þess þann ráðherra sem fer með málefni fjármála- markaðar, og skulu reglurnar staðfestar af ráðherra.

4. gr.

3. málsl. 5. mgr. 13. gr. n laganna fellur brott.

5. gr.

Við 13. gr. o laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, 2. og 3. mgr., svohljóðandi:

Undanþágur skv. 1. mgr. skulu aðeins veittar að höfðu samráði við ráðherra, og auk þess þann ráðherra sem fer með málefni fjármálamarkaðar, og að undangenginni kynningu ráðherra á efnahagslegum áhrifum þeirra fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis falli þær undir eftirfarandi skilyrði:

- a. undanþága varðar fjármálafyrirtæki eða lögaðila sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yfirráðum yfir með því að skipa honum skilanevnd eða bráðabirgðastjórn eða lögaðila sem héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002 og hún felur í sér heimild til gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa fyrir hærri fjárhæð en nemur 25 milljörðum kr. á einu ári, eða
- b. undanþága varðar lögaðila með efnahagsreikning yfir 400 milljörðum kr. og hún getur haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjórðarbúsins og varðað eignarhald viðskiptabanka. Við útreikning fjárhæða skv. 2. mgr. skal taka mið af opinberu viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands á þeim degi er ákvörðun bankans liggur fyrir.

6. gr.

13. gr. q laganna fellur brott.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða I í lögnum:

- a. Í stað orðanna „Fram til 31. desember 2013 getur Seðlabankinn“ kemur: Seðlabankinn getur.
- b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
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. másl. skal birta í fyrsta sinn innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara.

8. gr.

Orðin „fram til 31. desember 2013“ í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í lögnum falla brott.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

10. gr.

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum: Í stað orðanna „Fram til 31. desember 2013 skal viðskiptaverð vöru“ í ákvæði til bráðabirgða IV í lögnum kemur: Viðskiptaverð vöru skal.

Greinargerð.

Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að ekki verði lengur afmarkaður gildistími takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum. Þá er Seðlabanka Íslands jafnframt veitt heimild til að setja reglur um undanþágur frá slíkum takmörkunum. Þá er enn fremur lagt til að undanþágur sem varða einstaka aðila sem eru með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. og geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjórðarbúsins og eignarhald viðskiptabanka skuli aðeins veittar að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðherra og ráðherra sem fer með málefni fjármálamarkaðar og að undangenginni kynningu ráðherra á efnahagslegum áhrifum þeirra fyrir efnahags- og viðskiptanevnd Alþingis. Sama gildir um undanþágur sem varða fjármálafyrirtæki, lögaðila sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yfirráðum yfir með því að skipa honum skilanevnd eða bráðabirgðastjórn eða lögaðila sem

héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002 og fela í sér heimild til gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa fyrir hærri fjárhæð en nemur 25 milljörðum kr. á einu ári. Sem fyrr er ekki gert ráð fyrir því að fyrirkomulag takmarkana á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum vari til frambúðar þrátt fyrir að lagt sé til að dagsetning um afnám þeirra sé felld brott. Þess vegna er samhliða lögð til breyting á ákvæði til bráðabirgða I þannig að ráðherra efnahagsmála skuli birta opinberlega greinargerð um framgang áætlunar um losun takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum á sex mánaða fresti þar til slíkur takmörkunum verður endanlega aflétt.

Breytingar á ákvæðum 13. gr. b og 13. gr. c um að Seðlabanka Íslands verði heimilt að setja reglur um undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr. 13. gr. b, sem kveða á um takmarkanir á fjármagnshreyfingum, og 1.–3. mgr. 13. gr. c, sem kveða á um takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum, fela í sér að Seðlabankinn getur bundið þær skilyrðum sem m.a. lúta að uppruna fjármuna, eignarhaldi fjármuna, tilgangi einstakra fjármagnshreyfinga, fjárhæðum einstakra fjármagnshreyfinga og eftirliti og upplýsingagjöf til Seðlabankans. Í samræmi við breytingu á ákvæðum 13. gr. b og 13. gr. c er lagt til að brott falli ákvæði 3. másl. 5. mgr. 13. gr. n um að Seðlabankanum sé skylt, svo fljótt sem við verður komið, að setja reglur um hvernig undanþágur frá 2. mgr. 13. gr. b verða veittar vegna reiðufjár í erlendum gjaldeyri sem fallið hefur til eftir 12. mars 2012 og er í eigu lögaðila skv. 4. mgr. 13. gr. n hjá erlendum fjármálafyrirtækjum eða hjá Seðlabankanum.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Ljóst er að gjaldeyrishöft verða ekki afnumin fyrir lok árs 2013 en gildandi lög þar um falla að óbreyttu úr gildi í árslok og fyrrsjáanlegt að losun fjármagnshafna mun taka lengri tíma.

Reglur um gjaldeyrismál sem settar voru í kjölfar hrunsins höfðu það að markmiði að takmarka tímabundið fjármagnshreyfingar á milli landa, sem valdið gætu óstöðugleika í gjaldeyrismálum, á meðan unnið væri að endurreisn íslensks efnahagslífs og fjármálakerfis. Gjaldreyrisviðskipti er tengdust almennum viðskiptum með vöru og þjónustu skyldu hins vegar vera frjáls, nema með örfáum undantekningum í tilfellum þar sem nauðsynlegt er að takmarka viðskipti í því skyni að stemma stigu við sniðgöngu.

Stjórnvöld telja eðlilegt að endurmeta reglulega þörfina fyrir takmarkanir á einstökum tegundum fjármagnshreyfinga í ljósi reynslunnar af lögum um gjaldeyrismál og reglum Seðlabankans sem settar voru á grundvelli þeirra uns regluverkið var fært inn í löggjöfina 30. september 2011. Breytingar þær sem lagðar eru til í frumvarpinu eru liður í slíkri endurskoðun en lagt er til að svokallað sólarlagsákvæði verði felld brott, m.a. vegna óhagstæðra ytri aðstæðna og umfangs vandans. Tímaraminn er ekki nægilega rúmur og komið hefur í ljós að fastar tímasetningar henta illa til að ná fram réttum hvötum til að tryggja árangursríkan framgang afnámsáætlunar um losun hafta. Með breytingunum er einnig ætlunin að bregðast við yfirvofandi verkefnum sem tengjast útgreiðslum úr búum fallinna fjármálafyrirtækja sem geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins og skipulag fjármálakerfisins. Í því felast m.a. breyttar áherslur varðandi reglusetningu er varðar undanþágur föllnu bankanna til gjaldeyrisviðskipta og það að tryggja aðkomu og undirstrika ábyrgð stjórnvalda í því ferli.

Í lögum um gjaldeyrishöft var almenn undanþáguheimild til útgreiðslna í íslenskum krónum úr innlendum þrotabúum til erlendra aðila og sérstök undanþáguheimild búa föllnu fjármálafyrirtækjanna til fjármagnshreyfinga í erlendum gjaldeyri sem m.a. gerði föllnu fjármálafyrirtækjunum mögulegt að greiða kröfuhöfum sínum í erlendum gjaldeyri. Með frumvarpi efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis á 140. löggjafarþingi voru þessar undanþágur felldar

brott. Var þá gert ráð fyrir að Seðlabankinn birti almennar reglur um undanþáguheimildir. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu er í þess stað gert ráð fyrir að bankinn geti samþykkt einstakar stærri undanþágur eða undanþágur fyrir einstök þrotabú að höfðu samráði við ráðherra og þann ráðherra sem fer með málefni fjármálamarkaðar og að undangenginni kynningu ráðherra á slíkum fyrirætlunum í meginatriðum fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Er það fyrirkomulag í senn talið hentugra í framkvæmd og tryggja betur pólitískt samráð um þær undanþágur sem mikil áhrif geta haft á stöðu þjóðarbúsins.

Allar breytingar á lögum um gjaldeyrismál og reglum settum á grundvelli þeirra er varða takmarkanir á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum hafa verið tilkynntar sameiginlegu EES-nefndinni í samræmi við 45. gr. EES-samningsins. Þá hefur fjárfestinganefnd OECD verið tilkynnt um breytingarnar í samræmi við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Það er skýr ásetningur íslenskra stjórnvalda að virða alþjóðlegar skuldbindingar sínar og að komið verði aftur á fót umhverfi frjálsra fjármagnsflutninga þegar auðið er.

Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að rýmka gildistíma takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum án þess þó að gera ráð fyrir að núverandi fyrirkomulag vari til fram-búðar. Með frumvarpinu er gert ráð fyrir að losun fjármagnshafta verði tengd efnahagslegum skilyrðum sem þurfa að vera til staðar til þess að losun fjármagnshafta ógni ekki fjármála- legum stöðugleika. Þannig er gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðherra birti greinargerð um framgang áætlunar um losun slíkra takmarkana. Er þessu fyrirkomulagi ætlað að tryggja stöðuga endurskoðun á þörf fyrir takmarkanir á fjármagnshreyfingum milli landa og gjald- eyrisviðskiptum um leið og nauðsynlegt svigrúm fyrir framgang áætlunar um losun fjár- magnstakmarkana er tryggt. Í þessu sjónarmiði er unnið að heildstæðri áætlun um losun fjár- magnshafta, samhliða frumvarpi þessu, sem tekur til allra þeirra þátta sem áhrif geta haft á greiðslujöfnuð Íslands og þá samningsstöðu sem stjórnvöld hafa til lausnar þessum vanda.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 13. gr. a laganna til samræmis við þá breytingu sem lögð er til á ákvæði til bráðabirgða I um að ekki verði lengur afmarkaður gildistími takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum. Vísast hér til umfjöllunar í greinargerð og athugasemda við 7. gr.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að Seðlabankanum verði veitt sérstök heimild til að setja reglur sem kveða á um undanþágur frá 1.–3. mgr. 13. gr. b um bann við fjármagnshreyfingum milli landa í erlendum og innlendum gjaldeyri. Er Seðlabankanum heimilt að setja skilyrði fyrir þeim undanþágum sem verður nánar lýst og þau útfærð í reglunum. Skilyrði um eignarhald fjár- muna getur m.a. lotið að því að sýnt sé fram á að fjármunirnir hafi verið í samfelldu eignar- haldi hlutaðeigandi aðila yfir ákveðið tímabil. Með skilyrði um tilgang gjaldeyrisviðskipta er m.a. átt við að undanþágur samkvæmt reglunum geti verið bundnar við að þær séu framkvæmdar í ákveðnum tilgangi sem samrýmanlegur er markmiði laga um gjaldeyrismál. Þá getur skilyrði um fjárhæð einstakra fjármagnshreyfinga falist í því að hámark verði sett á tiltekna fjármagnshreyfingar sem undanþegnar verða í reglunum, enda ber Seðlabankanum lögum samkvæmt að standa vörð um stöðugleika í gengis- og peningamálum. Með skilyrði um eftirlit og upplýsingagjöf til Seðlabankans er til að mynda átt við að einstakar fjár-

magnshreyfingar verði undanþegnar í reglunum, að því skilyrði uppfylltu að Seðlabankanum verði veittar tilteknar upplýsingar ýmist áður eða eftir að slíkar fjármagnshreyfingar eru framkvæmdar, þannig að bankanum sé unnt að hafa eftirlit með því að þær séu í samræmi við undanþáguna. Upptalning skilyrða er nefnd í dæmaskyni og er ekki tæmandi. Sem dæmi um markmið þessarar regluheimildar er að veita Seðlabankanum heimild til þess að setja reglur er kveða á um undanþágur frá takmörkunum á fjármagnshreyfingum í innlendum gjaldeyri af reikningum í eigu erlendra fjármálafyrirtækja (Vostro-reikningum), en núverandi undanþága kemur fram í athugasemdum við b-lið 3. gr. laga nr. 127/2011, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, tollalögum og lögum um Seðlabanka Íslands.

Þá er lagt til að áður en reglur um undanþágur, sem varða einstaka aðila með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. eða geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins, eru settar skuli haft samráð við fjármála- og efnahagsráðherra og ráðherra sem fer með mál-efni fjármálamarkaðar og skulu reglurnar staðfestar af fjármála- og efnahagsráðherra.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að Seðlabankanum sé veitt sérstök heimild til að setja reglur sem kveða á um undanþágur frá 1.–3. mgr. 13. gr. c um bann við gjaldeyrisviðskiptum milli innlendra og erlendra aðila þegar innlendir gjaldeyri er hluti af viðskiptunum. Er heimildin lögð til með hliðsjón af því að í 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti sett undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr. 13. gr. b. Til þess að undanþágur samkvæmt slíkum reglum nái tilgangi sínum er nauðsynlegt að kveða einnig á um heimild til þess að setja reglur um undanþágur frá ákvæðum 1.–3. mgr. 13. gr. c. Sem dæmi um notkun skilyrða í reglum um undanþágur frá 13. gr. c vísast til athugasemda við 2. gr.

Þá er lagt til að áður en reglur um undanþágur, sem varða einstaka aðila með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. og geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins, eru settar skuli haft samráð við fjármála- og efnahagsráðherra og ráðherra sem fer með mál-efni fjármálamarkaðar og skulu reglurnar staðfestar af fjármála- og efnahagsráðherra.

Um 4. gr.

Í greininni er lögð til breyting á 5. mgr. 13. gr. n laganna. Hér er lagt til að 3. másl. 5. mgr., þar sem er kveðið á um að Seðlabanki Íslands skuli svo fljótt sem við verður komið setja reglur um hvernig undanþágur frá 2. mgr. 13. gr. b verða veittar vegna reiðufjár í erlendum gjaldeyri sem til fellur eftir 12. mars 2012 og er í eigu lögaðila skv. 4. mgr. hjá erlendum fjármálafyrirtækjum eða hjá Seðlabanka Íslands, falli brott. Breytingin er lögð til með hliðsjón af breytingum sem eru lagðar til í 2. gr. frumvarpsins, þ.e. að ráðherra sé heimilt að setja reglur um undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr. 13. gr. b. Vísast til umfjöllunar í greinargerð og athugasemda við 2. gr.

Um 5. gr.

Í samræmi við tillögur um breytingar á ákvæðum 13. gr. b og 13. gr. c laganna, sbr. 2. og 3. gr. frumvarpsins, er jafnframt lagt til að tilteknar undanþágur skuli aðeins veittar að höfðu samráði við ráðherra fjármála og efnahagsmála og ráðherra sem fer með málefni fjármálamarkaðar og að undangenginni kynningu ráðherra á efnahagslegum áhrifum þeirra fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Er annars vegar um að ræða undanþágur er varða einstaka aðila sem eru með efnahagsreikninga yfir 400 milljörðum kr. og geta haft umtalsverð áhrif á skuldastöðu þjóðarbúsins og eignarhald viðskiptabanka. Aðilar sem falla undir framangreind skilyrði geta m.a. verið bú föllnu viðskiptabankanna þriggja. Hins vegar er um undan-

þágur að ræða sem varða fjármálafyrirtæki, lögaðila sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yferráðum yfir með því að skipa honum skilanefnd eða bráðabirgðastjórn eða lögaðila sem héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002 og fela í sér heimild til gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa fyrir hærri fjárhæð en 25 milljarða kr. á einu ári. Kynning á undanþágum fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis og samráð við ráðherra skal fara fram í trúnaði og skal kynningin lúta að meginatriðum, svo sem áætluðum efnahagslegum áhrifum, en ekki innihalda viðskiptaupplýsingar um einstaklinga eða lögaðila og ekki skulu lögð fram slík gögn.

Um 6. gr.

Lagt er til að ákvæði 13. gr. q verði felld brott en þar er kveðið á um að ráðherra skuli gefa Alþingi skýrslu um framgang áætlunar um afnám gjaldeyrishafta, sbr. 13. gr. a, og að ákvæðið skuli sæta endurskoðun í aðdraganda að gerð skýrslunnar. Vísast hér til athugasemda við 7. gr.

Um 7. gr.

Í a-lið greinarinnar er lagt til að ákvæði til bráðabirgða I verði breytt í þá veru að ekki verði lengur afmarkaður gildistími fjármagnstakmarkana. Ekki er gert ráð fyrir að fyrirkomulag um takmarkanir á fjármagnshreyfingum á milli landa og gjaldeyrisviðskiptum vari til frambúðar þrátt fyrir að dagsetning um afnám þeirra sé felld brott heldur er leitast við að tryggja nauðsynlegt svigrúm fyrir framgang áætlunar um losun fjármagnstakmarkananna og að losunin fari fram eftir því sem efnahagslegar aðstæður í þjóðfélaginu leyfa.

Í b-lið er síðan með hliðsjón af framangreindu lagt til að lögð verði sú lagaskylda á ráðherra fjármála- og efnahagsmála að hann skuli birta opinberlega greinargerð um framgang áætlunar um losun takmarkana á fjármagnshreyfingum á milli landa og gjaldeyrisviðskiptum á sex mánaða fresti þar til slíkum takmörkunum verður endanlega aflétt, í fyrsta sinn innan sex mánaða eftir gildistöku laganna.

Um 8. gr.

Í greininni er lögð til breyting á ákvæði til bráðabirgða II til samræmis við þá breytingu sem lögð er til á ákvæði til bráðabirgða I um að ekki verði lengur afmarkaður gildistími takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum. Vísast hér til umfjöllunar í greinargerð og athugasemda við 7. gr.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 10. gr.

Í greininni er lögð til breyting á ákvæði til bráðabirgða IV í tollalögum, nr. 88/2005, til samræmis við þá breytingu sem lögð er til í frumvarpinu um að ekki verði lengur afmarkaður gildistími takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa og gjaldeyrisviðskiptum.