

28. apríl 2014
1404029

Nefndarsvið Alþingis
nefundasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjármálastöðugleikaráð, 426. mál á 143. löggjafarþingi.

Með tölvubréfi dags. 2. apríl 2014 óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um fjármálastöðugleikaráð.

Í megindráttum styður Seðlabanki Íslands frumvarp þetta og telur mjög þarft í ljósi reynslunnar að fela sérstöku ráði skilgreind verkefni og heimildir í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika og takmarka uppsöfnun á kerfisáhættu. Stofnun ráðsins er í samræmi við evrópska og alþjóðlega þróun og tillögur í nýlegum skýrslum um fjármálakerfið, umgjörð fjármálastöðugleika á Íslandi og íslenska lögskipan. Evrópskar fyrirmyndir grundvallast á tilmælum evrópska kerfisáhætturáðsins (European Systemic Risk Board, ESRB) sem gefin voru út í lok árs 2011.¹

Seðlabankinn telur mikilvægt að enginn vafi leiki á um að tilmæli fjármálastöðugleikaráðs geti náð til allra stjórnækja um þjóðhagsvarúð sem hafa áhrif á fjármálastöðugleika að frátöldum ákvörðunum um beitingu stjórnækja í peningamálum. Þau þjóðhagsvarúðartæki sem um getur verið að ræða eru m.a. eiginfjárauvar, reglur um veðhlutföll, lausafjárreglur, reglur um útlánavöxt, ýmsar skattareglur og takmarkanir á gjaldmiðlamisræmi.² Hér eru nefnd dæmi en þessi stjórnækki ná yfir vítt svið og eru breytileg eftir aðstæðum og því ekki hægt að setja fram í tæmandi lista.

Seðlabankinn vekur athygli á að fyrirhugað fjármálastöðugleikaráð er ekki stjórnvald í hefðbundnum skilningi þess hugtaks, verði frumvarpið að lögum, en samkvæmt tilmælum ESRB sem voru gefin út 22. desember 2011, og vísað er til í greinargerð með frumvarpinu, ætti ábyrgðaraðili hvað varðar þjóðhagsvarúðarstefnu og framkvæmd

¹http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/recommendations/2011/ESRB_2011_3.en.pdf?702c7ed4908035cd312cd9541792e913

² Þau þjóðhagsvarúðartæki sem hér eru talin upp hafa verið notuð í ýmsum löndum, sjá nánar í Sérriiti Seðlabanka nr. 4, Peningastefnan eftir höft, desember 2010 (sjá viðauka I). Hér eru nefnd dæmi um útfærslu á þjóðhagsvarúðartækjum en upptalning þjóðhagsvarúðartækja verður aldrei tæmandi þar sem þau eru breytileg eftir aðstæðum.

hennar að vera stjórnvald. Samkvæmt þessari framsetningu munu einstakar stofnanir geta tekið ákvarðanir um beitingu þjóðhagsvarúðartækja án aðkomu fjármálastöðugleikaráðs. Erfitt er hins vegar að sjá að fram hjá þessu verði komist út frá samsetningu ráðsins, þ.e. að ráðherra situr í ráðinu með embættismönnum tveggja sjálfstæðra stjórnvalda, Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins.

Seðlabankinn vill benda á nokkur atriði sem hann telur að betur mættu fara í frumvarpinu. Einkum er um að ræða að skerpa betur á atriðum í fyrirhuguðum lögum sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu og varða hlutverk fjármálastöðugleikaráðs við að beina tilmælum til stjórnvalda skv. 4. og 5. gr. frumvarpsins.

Athugasemdir við einstaka greinar eru eftirfarandi:

2. gr. Orðskýringar.

Í 7. tl. greinarinnar er hugtakið *innviðir* skilgreint sem *opinber greiðslu- og uppgjörskerfi og eftirlitsstofnanir eins og Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið*. Hugtakið *innviðir* er nýyrði yfir fyrri hluta skilgreiningarinnar, þ.e. *opinber greiðslu- og uppgjörskerfi*. Að mati Seðlabankans eru kerfislega þýðingarmikil greiðslu- og uppgjörskerfi, fyrst og fremst stórgreiðslu- og jöfnunarkerfi Seðlabankans og Greiðsluveitunnar ehf. (JK-kerfið) og verðbréfa-uppgjörskerfið en það kerfi er í eigu Verðbréfaskráningar Íslands hf. sem er starfsleyfis- og eftirlitsskyldur aðili. Seðlabankinn telur að orðið *opinber* í skilgreiningunni eigi ekki við af þeirri ástæðu að eigandi verðbréfauppgjörskerfisins er einkaaðili og að eignarhald á jöfnunarkerfinu er formlega séð í höndum Greiðsluveitunnar ehf., sem er félag alfarið í eigu Seðlabankans. Því er lagt til að fyrri hluti skilgreiningarinnar verði *kerfislega þýðingarmikil greiðslu- og uppgjörskerfi*.

4. – og 5. gr. Almenn verkefni og tilmæli.

Í fimmtu grein frumvarpsins er kveðið á um að fjármálastöðugleikaráð geti beint tilmælum til þar til bærra stjórnvalda þegar ógn steðjar að fjármálakerfinu. Hins vegar er ekki kveðið á um í c. lið 2. mgr. 4. gr. að fjármálastöðugleikaráð geti beint tilmælum til þar til bærra stjórnvalda um aðgerðir þegar hlutir eru með kyrrum kjörum. Sé litið til skýringa í greinargerð með 4.gr. er gert ráð fyrir að fjármálastöðugleikaráð geti einnig beint tilmælum til stjórnvalda þótt ógn steðji ekki að fjármálakerfinu heldur „...til að bregðast við óæskilegri þróun svo að hún leiði ekki til þess ástands að fjármálastöðugleika sé ógnað“.

Seðlabankinn leggur til að skerpt verði á því úrræði fjármálastöðugleikaráðs að beina tilmælum til stjórnvalda, í samræmi

við það sem fram kemur í athugasemd við 4. gr. í greinargerð með frumvarpinu. Samkvæmt athugasemdinni er gert ráð fyrir að fjármálastöðugleikaráð „*skilgreini þær aðgerðir sem nauðsynlegar kunna að vera til þess að bregðast við óæskilegri þróun svo að hún leiði ekki til þess ástands að fjármálastöðugleika sé ógnað. Sem dæmi um slíkt má nefna tilmæli til Fjármálaeftirlitsins um breytingar á eiginfjáráukum eða til Seðlabanka Íslands um breytingar á lausafjárkvöðum.*“ Skilgreindar aðgerðir leiða því til tilmæla til stjórnvalda. Þetta telur Seðlabankinn að skorti á við c. lið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þá kemur ekki fram í 5. gr. frumvarpsins að tilmæli fjármálastöðugleikaráðs skuli ávallt rökstyðja skriflega, hvort sem þau verði birt eða ekki.

Til að auka gegnsæi og einnig ábyrgð á því að grípa ekki til þeirra aðgerða sem fjármálastöðugleikaráð leggur til telur Seðlabankinn nauðsynlegt að auk þess að birta opinberlega tilmæli fjármálastöðugleikaráðs og skriflegan rökstuðning þess, þá skuli rökstuðningur þess stjórnvalds sem tilmælum er beint til einnig gerður opinber fari það ekki að tilmælunum, svo framarlega sem birting rökstuðnings sé ekki talinn hafa neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Þetta er mikilvægt til að koma í veg fyrir aðgerðarleysi þegar fjármálastöðugleikaráð hefur metið það sem svo að grípa þurfi til aðgerða.

Seðlabankinn leggur því til að 5.gr. orðist svo í heild sinni:

Fjármálastöðugleikaráð getur beint tilmælum til þar til bærri stjórnvalda um aðgerðir, skv. c. lið 2. mgr. 4 gr. telji það nauðsyn til.

Nú koma upp aðstæður sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika og getur þá fjármálastöðugleikaráð beint til mælum til þar til bærri stjórnvalda um aðgerðir til að mæta þeim aðstæðum.

Tilmæli fjármálastöðugleikaráðs eiga ekki við um ákvarðanir um beitingu stjórnþækja í peningamálum.

Tilmæli fjármálastöðugleikaráðs skulu rökstudd skriflega. Fari sá sem tilmælum er beint að ekki að þeim skal hann skila til ráðsins skriflegum rökstuðningi fyrir afstöðu sinni innan hæfilegs tímafrests sem ráðið áskilur.

Fjármálastöðugleikaráð birtir tilmæli sín og rökstuðning fyrir þeim í heild eða að hluta, nema birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Fari stjórnvald ekki að tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, skal einnig birta skriflegan rökstuðning viðeigandi stjórnvalds, nema birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.

6.gr. Viðbragðsáætlanir.

Seðlabankinn telur fyrirsögn greinarinnar er ekki nægilega lýsandi og leggur til að hún verði:

Hlutverk fjármálastöðugleikaráðs á viðlagatímum.

7. gr. Skipan og fundartíðni.

Varðandi skipan í kerfisáhættunefnd þá telur Seðlabankinn æskilegra að gæta samræmis við skipan aðila úr annars vegar Seðlabankanum og hins vegar úr Fjármálaeftirlitinu og leggur því til þá breytingu, að í stað framkvæmdastjóra Fjármálastöðugleika komi aðstoðarseðlabankastjóri. Rétt er þó að áréttu að afar mikilvægt er að framkvæmdastjóri Fjármálastöðugleika, og aðrir sem stýra undirbúningi funda kerfisáhættunefndar þ.m.t. frá Fjármálaeftirlitinu, sitji þessa fundi án atkvæðaréttar, með eða án tillöguréttar, en slíkt getur nefndin útfært í starfsreglum sínum.

Í 3. mgr. 7. gr. er kveðið á um að kerfisáhættunefnd skuli koma saman sex sinnum á ári en oftast ef þurfa þykir. Seðlabankinn telur það of títt. Kerfisáhættunefnd skal leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu. Slíkt mat byggir á ítarlegri greiningu og mati sem byggist á nokkurra vikna vinnu. Ef tekið er mið af reynslu af fjármálastöðugleikafundum Fjármálaeftirlits og Seðlabankans og reynslu annarra þjóða má gera ráð fyrir að reglulegir fundir geti tekið heilan dag. Sé lögbundinn fundartíðni nefndarinnar sex sinnum á ári er hætt við að álag við vegna þeirra verði óhóflegt, án þess að skila neinum teljandi viðbótarávinningsi eða að undirbúningur og gæði fundanna muni hraka. Ekkert er því til fyrirstöðu að nefndin hittist oftast ef þurfa þykir og þá stundum á styttri fundum um einstök málefni, sbr. starfsemi peningastefnufndar. Mikilvægt er að samspil sé varðandi reglulega fundi kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs, þannig að kerfisáhættunefnd komi saman áður en fjármálastöðugleikaráð kemur saman til að undirbyggja fundi ráðsins. Seðlabankinn leggur til að kerfisáhættunefnd komi saman þrisvar á ári og að fjármálastöðugleikaráð komi saman í kjölfar þessa funda og því einnig þrisvar á ári.³

8. gr. Hlutverk og verkefni.

Líkt og fram kemur í greinagerð frumvarpsins er það meðal annars hlutverk kerfisáhættunefndar að undirbúa fundi og umfjöllun fjármálastöðugleikaráðs. Seðlabankinn leggur til að þetta komi skýrar fram í 8.gr. um hlutverk og verkefni kerfisáhættunefndar. Einnig telur Seðlabankinn með tillísun til athugasemda sinna við 4. gr. og 5. gr.

³ Reglubundnir fundir gætu þá verið snemma hausts, t.d. í september, svo í janúar og aftur í maí.

frumvarpsins að skýrar megi koma fram í orðalagi greinarinnar skírskotun til þjóðhagsvarúðar.

Seðlabankinn leggur því til að 3 mgr. laganna orðist svo:

Nefndin hefur með höndum undirbúning fundar og umræðu fjármálastöðugleikaráðs, og gerir tillögur til ráðsins, m.a. um beitingu þjóðhagsvarúðartækja, í samræmi við lög og starfsreglur nefndarinnar.

10. gr. Gagnsæi.

Seðlabankinn bendir á að æskilegt gæti verið að fjármálastöðugleikaráð gæfi út yfirlýsingar í framhaldi af fundum sínum með áþekktum hætti og peningastefnunefnd. Í yfirlýsingunni yrði opinberlega gerð grein fyrir umræðu um fjármálastöðugleika auk tilmæla ráðsins, nema birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Æskilegt væri að birta yfirlýsinguna fljótlega eftir fund, en eigi síðar en tveimur vikum síðar. Greinargerðir um umræður á fundum fjármálastöðugleikaráðs yrðu síðan gerðar opinberar að jafnaði innan sex mánaða.

Einnig gæti verið heppilegra að flytja 2. mgr. 5. gr. í upphaf 10. gr. og sameina þar með ákvæði um gagnsæi á einum stað.

Seðlabankinn leggur því til að við 1. mgr. 10. gr. verði bætt eftirfarandi tveimur málslíðum: (sbr. einnig athugasemd við 2. mgr. 5.gr.):

Fjármálastöðugleikaráð skal svo fljótt sem auðið er í framhaldi af fundum sínum birta yfirlýsingu þar sem meðal annars fram koma tilmæli ráðsins og rökstuðningur fyrir þeim í heild eða að hluta, nema birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Fari stjórnvald ekki að tilmælum fjármálastöðugleikaráðs, skal einnig birta skriflegan rökstuðning viðeigandi stjórnvalds, nema birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Sigríður Benediktsdóttir,
framkvæmdastjóri

Viðauki I

Eftir fjármálaáfallið sem hófst 2007-2008 hefur aukin áhersla verið lögð á þjóðhagsvarúð (e. macroprudential policy). Meginmarkmið þjóðhagsvarúðar er að viðhalda stöðugleika í fjármálakerfinu með því að nýta stýritæki til að takmarka kerfisáhættu. Fjármálakreppan í Asíu á seinni hluta 10. áratugar síðustu aldar markar upphaf notkunar hugtaksins þjóðhagsvarúð sem áður hafði aðallega verið þekkt innan seðlabanka. Á síðustu árum hefur mikil þróun orðið á sviði þjóðhagsvarúðar m.a. með stofnun evrópska kerfisáhætturáðsins og nýjum Basel-reglum. Í Basel III- reglunum er að finna ábendingar um innleiðingu og notkun á þjóðhagsvarúðarstýritækjum, þar á meðal kröfur um sveifluháða eiginfjárbindingu. Í Evrópu hafa Basel III-reglurnar verið innleiddar í CRD-IV- tilskipuninni sem samþykkt var í júní 2013. Í apríl 2013 gaf Evrópska kerfisáhætturáðið út tilmæli um millimarkmið og notkun þjóðhagsvarúðartækja ásamt mælikvörðum til að styðjast við.⁴

Hér til hliðar má sjá yfirlit yfir beitingu hinna ýmsu þjóðhagsvarúðartækja í ólíkum löndum. Taflan er úr Sértili Seðlabankans, „Peningastefnan eftir höft“ sem kom út árið 2010. Þessi tafla hefur því breyst eftir því sem fleiri lönd hafa tekið upp og hafið að beita þjóðhagsvarúðartækjum. Taflan gefur þó hugmynd um eðli þeirra stýritækja sem um er rætt og fjölbreytileika þeirra.

Beiting þjóðhagsvarúðartækja á Norðurlöndum

Norðurlöndin beita þjóðhagsvarúðartækjum í auknum mæli eins og önnur lönd víða um heim. Þar má nefna sveifluháð eiginfjáralag, leiðbeinandi tilmæli um hámark veðhlutfalls (e. loan to value) í Noregi og Svíþjóð, breytingar á lágmarks áhættuvog fyrir íbúðalán (e. risk weight floor) í Svíþjóð og breytingar á lágmarkskröfum um vænt tap vegna greiðslufalls húsnæðislána (e. loss given default) í Noregi sem hvort tveggja leiðir til aukinnar eiginfjárbindingar vegna húsnæðislána. Meginástæður beitingar þessara reglna eru til að stemma stigu við þróun á fasteignamarkaði og aukinni skuldsetningu heimila. Á Norðurlöndunum eru í burðarliðnum eða hafa þegar verið sett á stofn fjármálastöðugleikaráð.⁵

Tafla 4 Mismunandi úttærsla á þjóðhagsvarúðartækjum

Stjórtæki	Dæmi
<i>Hafa hemil á kerfisáhættu yfir hagsveifluna</i>	
Sveifluáfnandi „stuðpuði“ á eigið fé sem tengdur er þróun hagsæraða	Kína ¹ (útlánavöxtur), Nýja-Sjáland ¹ (láns hlutfall)
Sveifluáfnandi tillag í afskriftarsjóð útlána láns hlutfall	Kína, Kólumbía, Indland, Spánn Kína, Hong Kong, Suður-Kórea, Singapur, Malasía, Tailand, Nýja-Sjáland ¹
Bein takmörkun á útlánum til ákveðinna geira	Suður-Kórea, Malasía, Filippseyjar, Singapur
Breytilegt hlutfall afborgana og tekna	Hong Kong, Suður-Kórea, Malasía, Tailand
Breyting Basel-voga	Indland, Tyrkland
Breytilegt hlutfall lána á móti innstæðum	Argentína, Hong Kong, Kína, Nýja-Sjáland, Suður-Kórea
Breytilegt viðbótarlag á eigið fé	Til athugunar hjá Basel-nefndinni
Sveifluáfnandi breyting á lágmarksálagi eða frádrag á fjármögnunarsamningum	Tillaga frá CGFS ²
Viðbótarlag ofan á vexti lána með veð í íbúðarhúsnæði	Nýja-Sjáland ¹
<i>Hafa hemil á kerfisáhættu á öllum tímum</i>	
Viðbótarlag á eigið fé kerfislega mikilvægra banka	Kína, Indland, Filippseyjar, Singapur
Reglur um lausafjárhlutfall	Indland, Suður-Kórea, Filippseyjar, Singapur
Takmörkun á „gjaldmiðlamsræmi“ (e. currency mismatch)	Indland, Malasía, Filippseyjar, Pólland
Hlutfall húsnæðislána af heildarútlánnum	Hong Kong
Stífla greiðslumat lántakenda (t.d. m.v. hærrí vexti en samningur kveður á)	Kanada
Takmörkun á hversu oft má sækja um lán til fasteignakaupa á þeim svæðum þar sem spákaupmennska er talin vera vandamál	Suður-Kórea
Aukin skattlagning söluhagnaðar vegna fasteignaviðskipta umfram annan söluhagnað	Suður-Kórea, Nýja-Sjáland ¹
Takmörkun á íbúðakaup erlendra aðila	Malasía
Löðun á framboðshlið fasteignamarkaðar	Nýja-Sjáland ¹
Skattur á skuldir fjármálastofnana umfram innstæður viðskiptavina	Suður-Kórea
Takmörkun á ráðstöfun hagnaðar	Tillaga frá CGFS ²
Takmörkun á útlánvexti	Tillaga frá CGFS ²
Takmörkun á útlánnum í erlendum gjaldmiðlum	Tillaga frá CGFS ² , Ungverjaland
Dótturfélagavæðing (e. subsidiation)	Tillaga frá CGFS ²
Takmörkun á lengd lánasamninga	Tillaga frá CGFS ²
Reglur um virðismat lánasamninga	Tillaga frá CGFS ²
Takmörkun á samþjöppun á milli bankamarkaði	Tillaga frá CGFS ² , Indland

1. Til athugunar á þeim tíma þegar heimildir voru ritðar. 2. Nefnd um alþjóðlega fjármálakerfið (e. Committee on the Global Financial System). Heimildir: Committee on the Global Financial System (2010), Seðlabanki Nýja-Sjálands (2008), Sauna (2009), Seðlabanki Indlands (2009), Alþýðugreiðslubankinn (2008), Fjármálaráðuneyti Kanada (2010), Chang-Lok (2006), Yung (2006), Hong Kong Monetary Authority (2002) og Seðlabanki Malasíu (2009).

⁴ Úr Fjármálastöðugleika 2014/1.

⁵ Fjármálastöðugleiki 2014/1.