

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
postur@fjr.is

Reykjavík, 28. janúar 2021

Efni: Uppfærð drög að frumvarpi til nýrra laga um gjaldeyrismál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) taka á ný til umsagnar drög að frumvarpi til nýrra laga um gjaldeyrismál. Líkt og kom fram í umsögn SA um fyrri drög fagna samtökin því að áformað sé að leggja fram ný heildarlög um gjaldeyrismál. Þó efnislega eigi sér stað fáar breytingar frá núgildandi lögum, sem eru frá árinu 1992, telja SA til bóta að hugtakanotkun sé uppfærð og lögin aðlöguð að nútíð. Samtökin fagna því að athugasemdir sem viðraðar voru í fyrri umsögn hafi verið teknar til skoðunar en sjá þó tilefni til að skila inn umsögn að nýju þar sem fyrri sjónarmið eru ítrekuð og áréttuð.

- **Samtök atvinnulífsins leggja til að hin sérstaka bindiskylda verði færð á forræði fjármálastöðugleikanefndar áður en endanlegt frumvarp er lagt fram enda sé tækið þjóðhagsvarúðartæki.**
- **Samtökin leggjast gegn því að heimild til „varúðarráðstafana við sérstakar aðstæður“, þ.e. setningar gjaldeyrishafta, verði færð varanlega í lög.**
- **Samtök atvinnulífsins hvetja til þess að við þetta tilefni verði almenn tilkynningaskylda skv. lögum um gjaldeyrismál tekin til endurskoðunar (10. grein fyrirbyggjandi frumvarpsdraga).**

Beiting innflæðishafta á ábyrgð fjármálastöðugleikanefndar

Meginreglan sem áréttuð er í frumvarpsdrögum er sú að gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa skuli vera frjáls. Að mati SA skulu frjáls viðskipti ávallt höfð að leiðarljósi en taka undir þau sjónarmið að heimildir til undantekninga frá þeirri meginreglu séu mikilvægar, gefi aðstæður tilefni til, með tilliti til þjóðhagsvarúðar. Í því skyni sé jafnframt nauðsynlegt að koma þjóðhagsvarúðartækjum Seðlabanka Íslands kirfilega fyrir í lögum.

Líkt og kemur fram í greinagerð frumvarpsins er þremur þjóðhagsvarúðartækjum Seðlabankans fundinn varanlegur staður í frumvarpsdrögum. Það er, sérstakri bindiskyldu vegna innstreymis erlends gjaldeyris (þ.e. fjárstreymistækið), heimild bankans til að setja reglur um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu, og heimild til setningu reglna sem takmarka afleiðuviðskipti

þar sem íslensk króna er í samningi gagnvart erlendum gjaldmiðli. Öll eru þau á forræði fjármálastöðugleikanefndar nema hin sérstaka bindiskylda.

Samtökin leggja áherslu á að fjárstreymistækið eigi að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar, í takt við tillögur starfshóps um endurmat á peningastefnu Íslands, enda um að ræða þjóðhagsvarúðartæki sem ætlað er að tryggja fjármálastöðugleika. Þá er það jafnframt í anda laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands þar sem kveðið er á um að fjármálastöðugleikanefnd beri að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans varðandi fjármálastöðugleika. Með því að fella tækið undir fjármálastöðugleikanefnd er gagnsæi um beitingu þess aukið og tryggt að ytri nefndarmeðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu íþyngjandi aðgerða á borð við takmarkanir á innflæði fjármagns. Höft á innflæði fela óumdeilanlega í sér þjóðhagslegan kostnað, sérílagi á smáum markaði líkt og hér, enda stuðla þau að fákeppni á fjármagnsmarkaði með því að hamla innkomu erlendra fjárfesta og draga úr valkostum þegar kemur að fjármögnun. Ætti því aðeins að nota þau í neyð og þegar ljóst þykir að önnur úrræði dugi ekki til.

Líkt og fram kemur í Rammagrein 1 í öðrum Peningamálum ársins 2018 má rekja tilurð sérstöku bindiskyldunnar til þess að brestir hafi orðið í miðlun stýrivaxta yfir í aðra vexti í kjölfar aukins innflæðis erlends fjármagns í innlend óverðtryggð ríkisskuldabréf. Einn megintilgangur hennar hafi því verið að styrkja vaxtamiðlun. Þar er hins vegar tekið fram að bindiskyldan sé „...þjóðhagsvarúðartæki sem getur dregið úr hættu á að óhóflegt innflæði fjármagns leiði til uppbyggingar á kerfislægri áhættu í þjóðarþúskapnum.“

Rétt er að ein afleiðing innflæðishafta er öflugri miðlun peningastefnunnar en það að miðlun sé veik getur ein og sér ekki verið ástæða fyrir beitingu slíkra tækja enda, líkt og segir hér að ofan, er þeim ætlað að koma í veg fyrir uppbyggingu kerfislegrar áhættu vegna óhóflegs innflæði fjármagns. Peningastefnunefnd tekur skv. lögum ákvarðanir um vexti og önnur tæki bankans sem ætlað er að stuðla að markmiðum hans um stöðugt verðlag. Sérstaka bindiskyldan er aftur á móti þjóðhagsvarúðartæki, og ber að nota sem slíkt. Ljóst má vera að fjárstreymistækið á meira skylt við verkefni fjármálastöðugleikanefndar en peningastefnunefndar og ætti því að vera á forræði þeirrar fyrrnefndu.

→ **Samtök atvinnulífsins leggja til að hin sérstaka bindiskylda verði færð á forræði fjármálastöðugleikanefndar áður en endanlegt frumvarp er lagt fram.**

Óráðlegt að færa heimild til setningu gjaldeyrishafta í lög

Í III. kafla frumvarpsdraganna er þessu til viðbótar að finna heimild handa Seðlabankanum, með samþykki ráðherra, að grípa til *verndunarráðstafana við sérstakar aðstæður*. Það er að segja, að grípa til gjaldeyrishafta sambærilegum þeim sem innleidd voru í kjölfar efnahagsbrunsins árið 2008. Ljóst er að fara verður að öllu með gát þegar viðlíka viðtækar og áhrifamiklar heimildir eru færðar í lög. Efnahagslegur kostnaður,

hvort sem Seðlabankinn muni þurfa að grípa til heimildarinnar eður ei, getur orðið mikill og varanlegur og því eðlilegast að forðast að festa slíkar heimildir í sessi með lögum.

Varanleg heimild í lögum kann að letja erlenda fjárfestingu með tilheyrandi kostnaði

Jafnvel þó aldrei kæmi til þess að grípa þyrfti til heimildarinnar kann sú staðreynd ein að hana sé að finna í lögum að fela í sér efnahagslegan kostnað, enda geti hún haft fælandi áhrif á erlenda fjárfesta. Er það ekki síst vegna þess að slík höft auka áhættuna sem í fjárfestingunni felst vegna óvissu um hvort hægt verði að flytja fjármuni til og frá landinu þegar fram líða stundir. Ísland á sér langa sögu um gjaldeyrishöft og því eru auðfengnar heimildir til hafta á fjármagnsflæði ekki til þess fallnar að auka traust erlendra fjárfesta á íslenskum fjárfestingakostum.

Lítill og fámenn hagkerfi eins og hið íslenska eiga sérstaklega mikið undir alþjóðaviðskiptum, en þau gera þjóðum kleift að sérhæfa sig í því sem þær gera best og kaupa það sem þær vanhagar um af öðrum. Ábati af alþjóðaviðskiptum er þó ekki bundinn við vöru- og þjónustuviðskipti. Fjármagnsflæði milli landa er ekki síður mikilvægt og getur erlend fjárfesting styrkt efnahagslegar stoðir með því að stuðla að lægra vaxtastigi og veita aukin tækifæri til uppbyggingar. Jafnframt er nauðsynlegt að erlendir aðilar hafi áhuga á að fjárfesta hér á landi til þess að íslenskir lífeyrissjóðir geti fjárfest erlendis án þess að slíkar hreyfingar ógni gengisstöðugleika. Þá dreifir erlend fjárfesting áhættu og eflir innlendan mannauð, og getur þannig ýtt undir bæði öflugra og fjölbreyttara hagkerfi. Í ljósi þess að bein erlend fjárfesting er þegar takmörkuð hér á landi ætti heldur að leita leiða til að hvetja til hennar en letja.

Gjaldeyrishöft eru hagstjórn til þrautavara

Á hinn bóginn, líkt og tíundað er í drögunum, hefur setning gjaldeyrishafta í för með sér augljósan efnahagslegan kostnað og velferðartap, sérílagi til lengri tíma, vegna þeirra takmarkana sem þau leggja á alþjóðaviðskipti og innlenda markaði almennt. Til að mynda skerða þau samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja, skapa hættu á eignabólu og draga úr skatttekjum ríkissjóðs ef hvati skapast til að færa verðmætasköpun frá landinu, svo eitthvað sé nefnt. Kostnaðinn kann að vera ógerlegt að meta með vissu þar sem ætla má að skaðinn af höftum sé fyrst og fremst falinn í glötuðum tækifærum. Varðar setning þeirra því ekki síst almannahagsmuni.

Af ofangreindu má vera ljóst að nauðsynlegt er að lágmarka hvata til ótímabærrar haftasetningar enda kunni að fylgja þeim verulega kostnaðarsöm hliðaráhrif. Tryggja þarf að beiting hafta sé síðasta mögulega úrræði; hagstjórn til þrautavara. Má þannig ekki vera of einfalt í framkvæmd að setja á gjaldeyrishöft – því auðveldari sem innleiðingin er því meira eykst hættan á að gripið sé til þeirra áður en tilefni er til í raun.

Þó Ísland sé lítið opið hagkerfi þar sem jafnvel litlar sveiflur á gjaldeyrismarkaði geta raskað fjármálastöðugleika og orsakað efnahagslegan óstöðugleika, og að þær aðstæður geti borið að með skömmum fyrirvara, gefur það ekki tilefni til að færa víðtækar heimildir

í lög. Ætla má að þau þjóðhagsvarúðartæki sem finna má í II. kafla áformaðs frumvarps séu vel til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem kunna að fylgja frjálsu flæði fjármagns, til viðbótar við skynsamlega hagstjórn og stjórnun peningamála. Aftur á móti má ætla að þær aðstæður sem kalla á að gjaldeyrishöftum sé beitt séu ófyrirséðar og kalli á að gripið sé til þeirra með skjótum hætti. Þannig sé ákveðinn hægðarauki falinn í því að heimild til haftasetningar sé þegar að finna í lögum. Að mati SA vega ókostir þess að festa slíka heimild varanlega í sessi með lögum hins vegar umtalsvert þyngra.

Samkvæmt frumvarpsdrögum liggur ákvörðun um setningu gjaldeyrishafta hjá seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum, og skal staðfest af ráðherra, þó æskilegt sé að upplýsa bæði Alþingi og ríkisstjórn um áformin. Áætlað fyrirkomulag er að mati SA ekki til þessa fallið að lágmarka hvata til ótímabærrar haftasetningar. Þar sem gjaldeyrishöft eru, og eiga alltaf að vera, neyðarráðstöfun sem aðeins er unnt að grípa til þegar annarra kosta er ekki völ, og skulu ávallt vera tímabundin telja samtökin að heimild til haftasetningar eigi að veita t.a.m. með bráðabirgða ákvæði í lögum. Þannig sé aðhald betur tryggt og auknar líkur á því að haftasetning verði í raun hagstjórn til þrautavara.

→ **Samtök atvinnulífsins leggjast gegn því að heimild til „varúðarráðstafana við sérstakar aðstæður“, þ.e. setningar gjaldeyrishafta, verði færð varanlega í lög.**

Íþyngjandi eftirlitshlutverki útvistað til fjármálastofnana

Að síðustu vilja SA vekja athygli á nokkrum þáttum 10. greinar frumvarpsdraga, sem snertir almenna tilkynningarskyldu, og hvetja til þess að við þetta tilefni verði hún endurskoðuð heildstætt. Jafnvel þó greinin sé efnislega sambærileg öðrum núgildandi reglum eða lögum sem snúa að gjaldeyrismálum er óhætt að segja að lagðar séu þungar byrðar á þá aðila sem taldir eru upp í 1. mgr. á sama tíma og ákvæðin eru matskennd. Til að mynda er óljóst hvernig eigi að „...athuga gaumgæfilega öll viðskipti og fyrirhuguð viðskipti þar sem grunur leikur á að þau brjóti gegn ákvæðum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra...“. Þá segir í greinargerð með frumvarpsdrögum að: „Þegar þessi grunur er fyrir hendi skal jafnframt kanna bakgrunn og tilgang þeirra viðskipta.“ Alls óljóst er hvernig framangreint ætti að fara fram í reynd.

Matskenndir þættir sem þessir fela í sér mikla áhættu fyrir þá aðila sem skyldan er lögð á þar sem óljóst er í hvaða tilvikum þeir eiga að aðhafast og kunna þeir að sæta t.d. sektum skv. 15. gr. frumvarpsdraga teljist skyldan ekki hafa verið uppfyllt. Í raun er búið að velta hluta eftirlits sem Seðlabanki Íslands ætti með réttu að bera ábyrgð á yfir á einkaaðila, með tilheyrandi kostnaði fyrir þá.

Þessu til viðbótar telst hver sá sem veitir upplýsingagjöf í „góðri trú“ skv. 4. mgr. 10. gr. ekki brotlegur við þagnarskyldu sem viðkomandi kann að vera bundinn af samkvæmt lögum eða með öðrum hætti. SA gagnrýndu sambærilega matskennda hugtakanotkun í umsögn sinni um lög um vernd uppljóstrara árið 2019. Erfitt er að sýna fram á að

upplýsingar hafi verið veittar í góðri trú og því mikilvægt að þegar lög heimila afléttingu þagnarskyldu sé skýrt hvaða upplýsingar sú aflétting varðar.

Þá er Seðlabankanum heimilt að nýta upplýsingarnar sem honum berast skv. 10. gr. til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Slíkt hlýtur að ganga gegn meginreglu persónuverndarlaga, sbr. 1. tl. 8. gr. pvl., um að vinnsla persónuupplýsinga skuli fara fram í skýrum og yfirlýstum tilgangi. Ekki er hægt að veita viðtækari heimildir til vinnslu persónuupplýsinga með lögum.

→ **Samtök atvinnulífsins hvetja til þess að við þetta tilefni verði almenn tilkynningaskylda skv. lögum um gjaldeyrismál tekin til endurskoðunar.**

Samtök atvinnulífsins vonast til þess að ofangreindar athugasemdir verði teknar til greina áður en endanlegt frumvarp til nýrra laga um gjaldeyrismál er lagt fram.

Virðingarfyllst,



Stefanía K. Ásbjörnsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins