

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
postur@fjr.is

Reykjavík, 13. nóvember 2020

Efni: Áform um frumvarp til laga um gjaldeyrismál

Samtök atvinnulífsins fagna 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. Fagnaðarefni er að í áformuðu frumvarpi sé áréttuð sú meginregla að gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa skuli vera frjáls. Gefi aðstæður er varða efnahagslegan stöðugleika eða fjármálastöðugleika aftur á móti tilefni til sé heimilt að grípa til ráðstafana sem víkja frá þeirri meginreglu.

Frjáls viðskipti skulu ávallt höfð að leiðarljósi að mati SA en taka þó undir að heimildir til undantekninga séu mikilvægar með tilliti til þjóðhagsvarúðar og jafnframt að nauðsynlegt sé að koma þjóðhagsvarúðartækjum Seðlabanka Íslands kirfilega fyrir í lögum. Þá er lagt til að í lögunum liggi fyrir heimild handa Seðlabankanum, með samþykki ráðherra, að grípa til *verndunarráðstafana við sérstakar aðstæður*; eða með öðrum orðum, að grípa til gjaldeyrishafta sambærilegum þeim sem innleidd voru í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Ljóst er að fara verður að öllu með gát þegar viðlíka heimildir eru færðar í lög.

SA vilja því vekja sérstaka athygli á eftirfarandi athugasemdum við frumvarpsdrögin að þessu sinni:

1. Gjaldеyrishöft og setning þeirra á að vera neyðarúrræði, enda fela þau í sér töluvert inngríp og varða almannahagsmunum. Óumdeilt er að setning slíkra hafta hefur í för með sér efnahagslegan kostnað og velferðartap. Nauðsynlegt er því að tryggja að til þeirra sé ekki gripið nema annarra kosta sé ekki völ, og hvatar til ótímabærar haftasetningar séu lágmarkaðir. Setning reglna sem fela í sér gjaldеyrishöft ætti því að krefjast nokkurrar fyrirhafnar, og ætti að lágmarki að krefjast samþykkis fjármálastöðugleikanefndar og ráðherra, en ekki aðeins ráðherra líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.
2. Mikilvægt er að huga að því fjárfestingarumhverfi sem áformuð lagaákvæði skapa erlendum fjárfestum hér á landi. Heimild Seðlabankans til þess að setja reglur sem ígilda gjaldеyrishöftum gæti haft fælandi áhrif á erlenda fjárfesta,

a.m.k. í óbreyttri mynd. Bein erlend fjárfesting er þegar takmörkuð hér á landi og ætti heldur að leita leiða til að hvetja til hennar en letja.

3. Fjárstreymistæki heyra undir þjóðhagsvarúð og eiga þess vegna að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar. Með þeim hætti er gagnsæi aukið og tryggt að ytri meðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu íþyngjandi aðgerða á borð við takmarkanir á flæði fjármagns.
4. Nauðsynlegt er að refsí-, sektar- og eftirlitsheimildir sem finna má í lögum sé teknar til endurskoðunar. Mikilvægt er að gætt sé að innbyrðis samræmi þessara heimilda við aðrar sambærilegar heimildir stjórnvalda á sviði fjármunaréttar, og í samræmi við það sem gildir í nágrannalöndum.

1. Nauðsynlegt er að tryggja að ekki verði gripið til haftasetningar nema í neyð

Líkt og bent er á í greinargerð með áformuðu frumvarpi er Ísland lítið opið hagkerfi og því um margt sérstakt. Þannig geta sveiflur á gjaldeyrismarkaði orsakað efnahagslegan óstöðugleika og fjármálaóstöðugleika, jafnvel við hreyfingar sem teljast litlar í alþjóðlegu tilliti. Sérstaða íslenska hagkerfisins og reynslan sem hlaut af efnahagshruninu 2008, bæði hérlandis og meðal annarra smærri opinna hagkerfa, kalli því á að ákveðnum úrræðum sem taki á vandamálum sem geta fylgt frjálsum flæði fjármagns sé komið fyrir í lögum. Ætla má að þau þjóðhagsvarúðartæki sem finna má í II. kafla áformaðs frumvarps væru vel til þessa verks fallin, til viðbótar við skynsamlega hagstjórn og stjórnun peningamála. Enda er þeim tækjum ætlað að koma í veg fyrir að viðlíka aðstæður skapist og þær sem fylgdu fjármálahruninu. Er það sjónarmið einnig tíundað í greinargerðinni. Samt sem áður þykir nauðsynlegt að heimild til þess að grípa til gjaldeyrishafta þegar önnur úrræði duga ekki til sé komið fyrir í lögum. Þá þykir mikilvægt að heimildin sé nægilega víðtæk til þess að hægt sé að grípa til svipaðra hafta og giltu hér á landi í kjölfar hrunsins, þannig svigrúm sé til að móta regluverk og framkvæmd með hliðsjón af fyrri reynslu.

SA taka undir að ýmis vandamál kunni að fylgja smæð íslenska hagkerfisins og að nauðsynlegt sé að vel skilgreind þjóðhagsvarúðartæki sem spornað geta við þeim eigi sér sterka lagalega stoð. Þessu er náð fram í II. kafla áformaðs frumvarps. Hins vegar telja SA að efast megi um nauðsyn þess að heimild til haftasetningar, í anda þeirra hafta sem hér voru við lýði í kjölfar efnahagshrunsins, og umgjörð sé varanlega komið fyrir í lögum. Ætla má að þær aðstæður sem kalli á að gjaldeyrishöftum sé beitt kalli einnig á að til þeirra sé gripið með skjóttum hætti, og þannig ákveðinn hægðarauki falinn í því að heimild til haftasetningar sé þegar að finna í lögum. Það má þó ekki ráða för við lagasetningu.

Gjaldeyrishöft eru, og eiga alltaf að vera, neyðarráðstöfun, sem aðeins er unnt að grípa til þegar annarra kosta er ekki völ, enda fela þau í sér töluvert innngrip, eru íþyngjandi og varða almannahagsmuni. Óumdeilt er að setning hafta hefur í för með sér efnahagslegan kostnað og velferðartap. Nauðsynlegt er því að lágmarka líkurnar á því að ótímabær haftasetning eigi sér stað og að eins mikil vissu og mögulegt er ríki um að til annarra úrræða verði ekki gripið til að leysa þann vanda sem þjóðarbúið stendur frammi fyrir á þeim tíma. Erfitt eða ómögulegt getur hins vegar reynst að spá fyrir um hvenær raunveruleg þörf er á haftasetningu til þess að vernda fjármálastöðugleika. Til þess að draga úr möguleikum á að gripið sé til ótímabærrar haftasetningar má slík reglusetning af hálfu Seðlabankans ekki vera of einföld í framkvæmd – því auðveldari sem innleiðingin er því meira eykst hættan á því að gripið sé til hafta áður en tilefni er til í raun.

Ljóst er að ógerningur er að telja til þær aðstæður sem þurfa að vera til staðar svo gjaldeyrishöft teljist réttmæt, enda geta þær verið ærið breytilegar og þyrfti að líta til bæði innlendra sem og erlendra efnahagsaðstæðna, en hvoru tveggja kann að valda mikilli röskun á fjármálastöðugleika hérlandis. Að mati SA ættu lögin aðeins að heimila tímabundnar takmarkanir, líkar þeim sem finna má í núgildandi lögum. Eðlilegt sé að takmarkanir sem eigi við til lengri tíma og kunni að hafa verulega kostnaðarsöm hliðaráhrif, enda séu þau meira íþyngjandi, þurfi að taka sérstaklega fyrir, t.a.m. af Alþingi eða hið minnsta ríkisstjórn, áður en heimild er veitt fyrir þeim.

Sé aftur á móti útséð að heimildin verði færð í lög leggur SA áherslu á að breiðari hópur komi að ákvörðun haftasetningar. Af lögum um Seðlabanka Íslands má ætla að ákvarðanir er snúa að haftasetningu skuli teknar af seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum, sem síðan þurfa að hljóta samþykki ráðherra. Þó líklegt sé að grípa þurfi til hafta með hraði, enda séu þau neyðarúrræði, eru slík innngrip af þeirri stærðargráðu og fela að jafnaði í sér miklar takmarkanir, er eðlilegt að fleiri kæmu að ákvörðunum er þau varða. Samþykki fjármálastöðugleikanefndar væri til bóta enda myndi það auka gagnsæi og einnig tryggja að ytri nefndarmeðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu þeirra.

2. Huga verður að mögulegum áhrifum lagasetningar á erlenda fjárfestingu

Ekki aðeins er mikilvægt að búa svo um að ekki verði gripið til ótímabærrar haftasetningar, og að viðeigandi aðhald sé tryggt. Er ekki síður nauðsynlegt að taka tillit til þeirra áhrifa sem lögfestar víðtækar heimildir til haftasetningar kunna að hafa á fjárfestingarumhverfi hér á landi.

Vitað er að höft á fjármagnsflæði dregur úr vilja til fjárfestinga enda auka slík höft á þá áhættu sem í fjárfestingunni felst. Ísland á sér langa sögu um gjaldeyrishöft og til að

auka traust fjárfesta er mikilvægt að senda þau skilaboð að einungis verði gripið til hafta á frjálst flæði fjármagns sé þjóðhagslegum stöðugleika ógnað. Tryggja þarf að slíkum úrræðum sé ekki beitt nema öll önnur úrræði þrjóti. Þó að sjaldséður stöðugleiki í verðlags- og gjaldmiðilsmálum hafi sést síðastliðinn áratug er ljóst að það tekur langan tíma að ávinna traust í þessum efnum. Í ljósi sögunnar eru auðfengnar heimildir til hafta á fjármagnsflæði ekki til þess fallnar að auka slíkt traust gagnvart erlendum fjárfestum og þarf því að vega kosti þess á móti mögulegu tapi í formi glataðrar fjárfestingar.

Bein fjárfesting erlendra aðila hefur síst aukist á undanförunum árum og má leiða að því líkur að saga gjaldeyrisstöðugleika og hafta spili þar lykilhlutverk. Til að auka líkur á að t.a.m. nýsköpunarfyrirtæki af ýmsu tagi þrífist hér á landi er mikilvægt að auka aðgengi þeirra að fjármagni og gæti erlend fjárfesting skipt sköpum hvað það varðar. Fjármagnsmarkaðir á Íslandi eru með þeim hætti að fjármagn til handa sprota- og nýsköpunarfyrirtækja hefur oft á tíðum reynst torsótt, einna helst sökum smæðar innanlandsmarkaðar. Þá hefur uppbygging lífeyrissjóðakerfisins, sem fer með þorra sparnaðar heimilanna en er jafnframt með takmarkaðar fjárfestingarheimildir, sitt að segja í þessum efnum og til mikils að vinna að laða hingað frekari erlenda fjárfestingu.

Þær heimildir Seðlabankans sem finna má í III. kafla áformaðs frumvarps til þess að setja á reglur sem ígilda gjaldeyrishöftum gætu haft fælandi áhrif á erlenda fjárfesta. Enda skapi þær óvissu um hvort hægt verði að flytja fjármuni til og frá landinu þegar fram líða stundir. Ætti heldur að leita leiða til að hvetja til erlendrar fjárfestingar en letja.

3. Þjóðhagsvarúðartæki skulu vera í höndum fjármálastöðugleikanefndar

Þremur þjóðhagsvarúðartækjum Seðlabankans er fundinn varanlegur staður í frumvarpsdrögum að nýjum lögum um gjaldeyrisbólga. Það er, sérstakri bindiskyldu vegna innstreymis erlends gjaldeyris, 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 tækin á forræði fjármálastöðugleikanefndar, að sérstöku bindiskyldunni undanskilinni.

Samtök atvinnulífsins fagna því að tækin séu fest í sessi en hvetja til þess að beitingu og setningu reglna er snúa að hinni sértöku bindiskyldu sé komið fyrir í höndum fjármálastöðugleikanefndar. Fjárstreymistæki á borð við sérstöku bindiskylduna heyra undir þjóðhagsvarúð og á þess vegna að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar, enda ber hún ein ábyrgð á fjármálastöðugleika. Er það í línu við tillögur starfshóps um framtíð íslenskrar peningastefnu en stuðlar einnig að auknu gagnsæi og tryggir að ytri meðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu íþyngjandi aðgerða.

Í lögum nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands er gert ráð fyrir að ákvarðanir um sérstaka bindiskyldu séu teknar af seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum, að fengnu samþykki ráðherra. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpi þessara laga er tekið fram að slíkt fyrirkomulag hafi verið talið heppilegast á meðan framtíðarfyrirkomulag fjárstreymistækisins væri enn óráðið. Í umsögn um frumvarpið lögðu SA áherslu á að þegar sérstöku bindiskyldunni yrði komið varanlega fyrir yrði hún undir forsjá fjármálastöðugleikanefndar enda þjóðhagsvarúðartæki. Hvetja SA til þess að nú þegar fjárstreymistækinu verður varanlega komið fyrir í lögum verði tekið tillit til þessarar athugasemdar.

4. Taka þarf eftirlits-, refsí- og sektarheimildir til endurskoðunar

Í áformuðu frumvarpi er enn að finna víðtækar eftirlitsheimildir sem lögfestar voru eftir fjármálahrunið árið 2008. Þar á meðal er skylda þriðja aðila til að veita upplýsingar sbr. 9. gr. frumvarpsdraganna. Þá virðast sektarheimildir Seðlabankans og refsíheimildir frumvarpsins vera í öllum aðalatriðum þær sömu og í gildandi lögum. Að mati SA þarf að endurskoða þessi ákvæði til samræmis við önnur sambærileg ákvæði í íslenskri löggjöf og þeirra landa sem við berum okkur helst saman við. Mikilvægt er að gætt sé að innbyrðis samræmi þessara heimilda við aðrar sambærilegar heimildir stjórnvalda á sviði fjármunaréttar, og í samræmi við það sem gildir í nágrannalöndum.

Hvetja Samtök atvinnulífsins 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