



27. júní 2013

Minnisblað

vegna fundar í efnahags- og viðskiptanefnd þ. 28. júní 2013

Efni: Svör við spurningum sem bárust fjármála- og efnahagsráðuneytinu þ. 26. júní 2013 frá efnahags- og viðskiptanefnd varðandi frumvarp til breytinga á lögum um Seðlabankann.

Þann 26. júní 2013 barst Seðlabanka Íslands tölvupóstur frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, þar sem áframsendar voru spurningar frá efnahags- og viðskiptanefnd varðandi frumvarp til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, 20. mál á 142. löggjafarþingi. Hér að neðan eru þær spurningarnar sem snúa sérstaklega að Seðlabankanum og svör við þeim:

1. „Hvers vegna liggur svona á þessu máli? Liggur jafnmikið á öllum þáttum frumvarpsins?“

Frumvarpið er unnið í samstarfi við Seðlabanka Íslands og tengist tillögum sem bankinn hefur kynnt í sérriiti um „Varúðarreglur eftir fjármagnshöft“ frá ágúst 2012. Við 1. umræðu málsins tók ráðherra fram að ríkisstjórnin vilji grípa til allra nauðsynlegra ráðstafana til þess að undirbúa losun hafta. Tillögur frumvarpsins mynda eina heild sem ætlað er að styðja við losun fjármagnshaftanna sem sett voru haustið 2008. Ástæðan fyrir því hvers vegna liggur á þessu nú er, að mjög aðkallandi er að Seðlabankinn geti lokað fyrir glufur í núverandi reglum um gjaldeyrisjöfnuð og laust fé. Þetta er órjúfanlegur þáttur losunar fjármagnshaftanna og þarf að vera komið til framkvæmda og í fullu gildi áður en höftin verða losuð. Það liggur jafn mikið á öllum þáttum frumvarpsins því allir tengjast þeir.

Í 2. og 3. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 12. og 13. gr. laga um Seðlabanka Íslands sem varða heimildir bankans til að setja reglur um laust fé og reglur um gjaldeyrisjöfnuð. Í skýrslu Seðlabankans „Varúðarreglur eftir fjármagnshöft“ kemur skýrt fram, að þessar reglur eru órjúfanlegur þáttur við losun fjármagnshafta og til þess fallnar að draga úr lausafjár- og gjaldeyrisáhættu í fjármálakerfinu. Heildarendurskoðun reglnanna hefur staðið yfir um nokkurt skeið og þykir nauðsynlegt að láta nýjar reglur taka gildi í tæka tíð svo að fjármálafyrirtæki geti aðlagð starfsemi sína að breyttum reglum. Seðlabankinn er með það á dagskrá að innleiða tiltekinn hluta reglnanna strax í haust, og því þyrftu reglurnar að koma út í upphafi september og fara í umsagnarferli nokkuð fyrir það. Seðlabankinn lítur svo á að skammur tími sé til stefnu, og er málið lagt fram núna fyrir sumarþing þar sem til stendur að gefa reglur út í haust, og þá áður en reglulegt Alþingi kæmi til starfa.

Varðandi lágmark stöðugar fjármögnunar þá er það mjög mikilvægur þáttur í þeim varúðarreglum sem Seðlabankinn telur að þurfi að vera til staðar áður en fjármagnshöft eru losuð. Þeim reglum er ætlað að tryggja að lánað fyrirtæki séu með nægjanlega trygga fjármögnun til að standa í skilum á

skuldbindingum næstu mánuði fram í tímann. Reglurnar eru nokkuð íþyngjandi og því þarf að byrja sem fyrst að safna upplýsingum, þróa reglur og setja þær með aðlögunartíma. Rétt er að taka fram að Svíar hafa sett hlutfall um lágmark stöðugar fjármögnunar, og þar sem hið erlenda hlutfall (NSFR^{*}) hefur ekki verið endanlega skilgreint hafa Svíar skilgreint sitt eigið hlutfall. Áætluð innleiðing þess í Evrópu er ekki fyrir en í fyrsta lagi 2018. EBA (European Banking Authority) gerir jafnframt ráð fyrir því að löndum sé heimilt að innleiða tiltekna hluta áður en þetta taki gildi sem hluti af CRD IV[†] og CRR[‡].

Það er algert lykilatriði að hlutfall um lágmark stöðugar fjármögnunar sé sett hér á landi, sér í lagi fyrir fjármögnun í erlendum gjaldmiðlum. Er það liður í því að vernda hagkerfið fyrir því að upp safnist miklar skammtímaskuldbindingar í erlendum gjaldmiðlum án þess að fjármunir verði til staðar til að standa skil á þeim. Slíkt gjalddagamisvægi í gjaldmiðlum átti mikinn þátt í því fjármálaáfalli sem varð hér árið 2008. Ljóst er að gjalddagamisvægi í erlendum gjaldmiðlum er sérlega slæmt við losun hafta, en fjármálakerfið er nú þegar farið fjármagna sig með erlendri markaðsfjármögnun. Reglurnar miða að því að bankarnir verði betur í stakk búnir til að takast á við afnám fjármagnshaftanna þannig að ekki verði þörf á að ganga á gjaldeyrisforða þjóðarinnar.

Í umsögn FME (Fjármálaeftirlitsins) við frumvarpið er vísað til þess að nefnd á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins sé að störfum sem vinnur að innleiðingu Basel III staðalsins sem innleiddur verði á komandi árum í gegnum CRD IV löggjöf ESB (e. Capital Requirements Directive IV). Það er mat Seðlabanka Íslands að þessi vinna sé tímafrek og of skammt á veg komin. Þær sérstöku aðstæður sem uppi eru í íslensku efnahagslífi, kalla á aðgerðir nú til að stuðla að fjármálastöðugleika í afnámsferlinu og að hafa til staðar tilhlýðilegar varúðarreglur þegar fjármagnsflæði verður frjálst enn á ný.

1. gr. frumvarpsins er ætlað að renna frekari stöðum undir reglur um laust fé og gjaldeyrisjöfnuð þannig að Seðlabankinn geti sniðið reglurnar þannig að ekki sé einungis horft til einstakra stofnana heldur heildarinnar, sem er mjög mikilvægt. Að því leyti endurspeglar 1. gr. breyttar áherslur við mat á fjármálastöðugleika þar sem litið er til stöðugleika fjármálakerfisins í heild með það að markmiði að greina kerfisáhættu. Eins og ráða má af samspili 1. og 4. gr. frumvarpsins þykir enn fremur brýnt að taka af allan vafa um heimild Seðlabankans til að afla upplýsinga í þágu þess verkefnis bankans. Á það t.a.m. við um upplýsingar frá gömlu bönkunum varðandi mat á áhrifum nauðasamninga á fjármálastöðugleika og greiðslujöfnuð.

Breytingar varðandi öflun upplýsinga tengjast ekki síst gagnaöflun vegna reglna sem bankinn setur og eftirfylgni með þeim. Breytingarnar eru afar mikilvægar og brýnar nú til að styrkja eftirlit með þeim reglum sem bankinn setur og einnig vegna vinnu við endurskoðun á reglunum. Upphafsskrefið í gerð nýrra reglna er að safna gögnum til þess að greina hvernig reglurnar geti best þjónað tilgangi sínum.

* Net Stable Funding Ratio

† Capital Requirement Directive

‡ Capital Requirement Regulation

2. „Gott væri að fá ítarlegri rökstuðning um hvernig þessar heimildir tengjast gjaldeyrishöftunum?“

Í sérriti Seðlabankans Varúðarreglur eftir fjármagnshöft, er sérstaklega farið yfir nauðsyn þess að innleiða reglur, sem minnka áhættuna við losun fjármagnshafta, áður en höftin verða losuð. Þannig þarf að búa í haginn fyrir afnám fjármagnshafta. Hluti af því er að Seðlabankinn viti hvað við er að eiga í þeim efnunum, og gjörþekki stöðuna á markaðnum hvað varðar laust fé, fjármögnun, gjaldeyrisjöfnuð og stöðu gömlu bankanna. Þær heimildir sem frumvarpið leggur til tengjast eftirliti með gjaldeyrishöftum (gjaldeyriseftirlit) ekki á nokkurn hátt. Um það fjalla sérstök lög, lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, en lög um Seðlabanka Íslands varða kjarnastarfsemi bankans sem seðlabanka, þ.m.t. það hlutverk að stuðla að fjármálastöðugleika. Þegar opinberar stofnanir beita lagaheimildum eru þær bundnar af því sviði og þeim tilgangi sem mörkuð eru með viðkomandi heimildum. Þar af leiðandi eru heimildir úr lögum um Seðlabanka Íslands ekki notaðar til gjaldeyriseftirlits, né heldur eru heimildir úr lögum um gjaldeyrismál notaðar til almennrar starfsemi Seðlabankans, en eðli máls samkvæmt er þeim upplýsingum sem aflað er á hvorum grundvelli fyrir sig ekki blandað saman.

3. „Hvernig eru verkferlar og meðferð gagna innan SÍ? hvaða heimildir hefur bankinn nú til gangaöflunar, er til staðar samstarfssamningur milli FME og SÍ um upplýsingaflæði? Efsvo er hvernig er því háttáð.“

Um meðferð gagna innan SÍ ríkir mikill trúnaður. Gögn frá bönkum eru send í gegnum tölvunet sem Reiknistofa Bankanna annast og er lokað öðrum en fjármálastofnunum. Gögnum sem safnað er reglulega koma inn í bankann á svið Gagnasöfnunar og upplýsingavinnslu. Gangagrunnar eru aðgangsstýrðir og einungis þeir starfsmenn sem annast úrvinnslu frumgagna hafa aðgang að þeim. Þegar gögn berast bankanum eru þau yfirfarin og skráð í FAME gagnagrunn Seðlabankans. Aðrir starfsmenn Seðlabankans hafa aðgang að upplýsingum á samandregnu formi, þ.e. ekki er hægt að sjá upplýsingar frá einstaka stofnunum, né sérgreina aðra aðila, utan þess að ríkissjóður og Seðlabankinn eru jafnan sérgreindir í úrvinnslu þegar slíkt á við.

Tilteknir starfsmenn á sviði Fjármálastöðugleika hafa aðgang að gögnum um laust fé og gjaldeyrisjöfnuð einstakra stofnana.

Markaðsviðskipti og fjárstýring hefur upplýsingar um viðskipti einstakra banka á gjaldeyris- og millibankamarkaði enda er þar fylgst með slíkum viðskiptum og þau skráð í gagnagrunn sem er lokaður öðrum. Markaðasviðskipti skrá einnig í gagnagrunn gögn um vaxtagreiðslur til erlendra aðila.

Greiðslujafnaðardeild sem er hluti af Gagnasöfnun og upplýsingavinnslu safnar beint frá fyrirtækjum gögnum um erlend lán fyrirtækja. Þessi gögn eru varðveitt í lokuðum grunni sem einungis þeir starfsmenn sem vinna að þessum verkefnum hafa aðgang að. Þessi gögn eru send beint til bankans á tölvupósti á Excel eyðublöðum.

Gjaldeyriseftirlit bankans hefur aðgang að einstökum gjaldeyrisfærslum frá fjármálastofnunum. Þessi gögn eru send beint frá bönkum og skráð í gagnagrunn sem aðgangur er takmarkaður að. Gjaldeyriseftirlit bankans fær

einnig önnur gögn send beint frá bönkum um tiltekin viðskipti og eru þau skráð í grunn sem einungis starfsmenn Gjaldeyriseftirlitsins hafa aðgang að.

Einstaka fyrirspurnir sem unnar eru á tilteknum sviðum koma einnig inn í bankann á svið Gagnasöfnunar og upplýsingavinnslu en þó eru tilfelli þar sem gögnin fara beint á tiltekna starfsmenn þegar mikið liggur við. Slík gögn eru þá þess eðlis að þau fara ekki út fyrir það tiltekna svið.

Í fylgiskjali með þessu minnisblaði má sjá mynd af dæmigerðum verkferli við gagnaöflun á upplýsingasviði Seðlabankans.

Þær heimildir sem Seðlabankinn hefur nú þegar til gagnaöflunar eru annars vegar skv. 1. mgr. 29. gr. laga um Seðlabanka Íslands, til þess að sinna hlutverki sínu skv. 3. og 4. gr. laganna, og svo skv. 2. mgr. 29. gr. laganna, til hagskýrslugerðar. Fyrra heimildin er sú sem lagt er til í frumvarpinu að verði styrkt. Samkvæmt efni sínu afmarkast hún við þá aðila sem eru í viðskiptum við bankann skv. 6. gr. laga um Seðlabanka Íslands, sbr. 7. gr. sömu laga, auk fyrirtækja í greiðslumiðlun og annarra fyrirtækja eða aðila sem lúta opinberu eftirliti með starfsemi sinni, sbr. lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998; en ekki stendur til að breyta því. Heldur er lagt til með frumvarpinu að tilgangur upplýsingaöflunarinnar verði útvíkkaður sem og að heimildin verði styrkari. Varðandi seinni heimildina, um upplýsingaöflun til hagskýrslugerðar, þá stendur ekki til að breyta henni, en hafa verður í huga að sú heimild lýtur að tilgangi og starfsemi innan Seðlabankans sem er afmörkuð og mjög sérstaks eðlis. Sérstaklega skal tekið fram, að hér eru ekki taldar upp heimildir sem Seðlabankinn hefur til starfrækslu gjaldeyriseftirlits, en um það fer samkvæmt sérlægum, lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, og vísast að öðru leyti til þess sem segir í svari við 2. spurningu.

Þá ber að líta til þess, að Seðlabanki Íslands hefur sett sér reglur, nr. 831/2002, um meðferð trúnaðarupplýsinga og verðbréfa- og gjaldeyrisviðskipti starfsmanna, sem birtar eru opinberlega á vef bankans; auk þess sem rík þagnarskylda, að viðlagðri refsiaþbyrgð, hvílir á öllum starfsmönnum Seðlabankans, bankaráðsmönnum og nefndarmönnum í peningastefnunefnd skv. 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Seðlabankinn hefur áratuga reynslu af meðferð trúnaðargagna.

Varðandi samstarfssamning við Fjármálaeftirlitið og samstarf milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans er það að segja, að slíkur samstarfssamningur er til staðar og aðgengilegur á heimasíðu bankans.[§] Með samstarfssamningnum er viðauki þar sem listað er upp hvaða gögnum sem hvor stofnun fyrir sig safnar reglulega er skipst á. Sá samningur kemur hins vegar ekki inn á það sem hér um ræðir. Seðlabankinn getur ekki krafist þess af Fjármálaeftirlitinu að það safni gögnum fyrir sig, enda um að ræða tvær aðskildar stofnanir. Seðlabankinn þarf að geta safnað upplýsingum *milliliðalaust*, enda er það skilvirkast. Að lokum má nefna að á Fjármálaeftirlitinu hvílir rík þagnarskylda, að viðlagðri refsiaþbyrgð, sem dæmi eru um að torvelað hafi beiðnir Seðlabankans um gögn,

[§] <http://www.seðlabanki.is/utgafa-og-raedur/frettir-og-tilkynningar/frettasafn/frett/?NewsID=3d89b549-4c03-4fbd-a7c5-7e05e0b8e562>

4. „Hver er staðan á frumvarpi til laga um fjármálastöðuleika? Skarast efni þess frumvarps á einhvern hátt við það sem hér er til umræðu?“

Seðlabankinn lítur svo á að hér sé átt við frumvarpsdrög til laga um fjármálastöðugleikaráð. Drög að frumvarpi til laga um fjármálastöðugleikaráð var vistað á vefsíðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins þ. 26. apríl s.l. Frumvarpið var unnið af nefnd skipaðri af fjármálaráðherra í desember 2012. Í fréttatilkynningu sem fylgdi frumvarpinu er tekið fram að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið eigi eftir að taka afstöðu til frumvarpsdraganna. Drögin fela í sér tillögu að lögum um fjármálastöðugleikaráð ásamt breytingu á lögum um Seðlabankann og lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Ekki verður séð að frumvarpið sem hér er til umræðu, þ.e. frv. til breytinga á lögum um Seðlabanka Íslands skarist „per se“ á við frumvarpsdrög um lög um fjármálastöðugleikaráð þar sem ákvæðin sem varða Seðlabankann er í annarri löggjöf, þ.e. lögum um Seðlabankann.

Fjármála- og efnahagsráðherra lét þess getið við 1. umræðu þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar að hann væri sammála þörf fyrir fjármálastöðugleikaráð en drög að frumvarpi um fjármálastöðugleikaráð voru undirbúin í tíð fyrri ríkisstjórnar.

5. „Er ekki verið að setja heildstætt eftirlit í lög væntanleg frá ESB í tengslum við Basel?“

Hér vísast til þess sem segir við spurningu nr. 1, um að þessi vinna er ekki komin nógu langt á veg til að unnt sé að nýta hana í því verkefni sem er hugsað fyrst og fremst út frá fjármálastöðugleika í afnámsferlinu, og að hafa til staðar tilhlýðilegar varúðarreglur þegar fjármagnsflæði verður enn á ný frjálst.

6. „Varðandi dagsektir, þarf að setja ramma um það ákvæði? Þurfa við mið ekki að vera fyrirsjáanleg t.d. hvernig megi fella niður.“

Svo unnt sé að beita dagsektum er nauðsynlegt að hafa til þess lagaheimild. Sú lagaheimild verður að vera skýr, en Seðlabankinn taldi að rétt væri, í tilefni af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu, að gera heimild til álagningar dagsekta skýrari en nú er. Eru enda þau tilvik sem frumvarpið snýr að, þ.e. reglur um laust fé og gjaldeyrisjöfnuð og svo upplýsingaheimildir Seðlabankans, þau tilvik sem heimila bankanum að beita dagsektum – eðli máls samkvæmt var því horft til þess að gera rammann eins skýran og unnt er.

Varðandi heimild til þess að fella niður dagsektir þá er það að segja, að við samningu ákvæðisins var litið til 11. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þar er sams konar heimildarákvæði til handa stjórn Fjármálaeftirlitsins án frekari fyrirvara. Ákvörðun um slíka niðurfellingu væri stjórnvaldsákvörðun sem yrði tekin á grundvelli sjónarmiða stjórnsýsluréttar, þar með talið þess að litið sé til málefnaþgra sjónarmiða og viðmiðana, en alþekkt er að stjórnvöld hafi heimildir í lögum til tóku ákvarðana án þess að það sé afmarkað frekar en þarna er gert í frumvarpinu.

7. „Varðandi heimild bankans til upplýsinginaöflunar – telur ráðuneyti til bóta að afmarka heimildina frekar eða er ráðuneytið mótfallið slíku?“

Þessari spurningu er beint til ráðuneytisins.