



Alþingi
Erindi nr. p 115 1445
komudagur 20/1 1992

Reykjavík, 17. janúar 1992

Heilbrigðis- og trygginganefnd Alþingis
b.t. Rögnu Árnadóttur, nefndarritara
Alþingishúsinu v/ Austurvöll
Reykjavík

Með tilvísun til bréfs yðar frá 2. desember 1991, þar sem þess var óskað að Seðlabankinn léti nefndinni í té umsögn um frumvarp til laga um Viðlagatryggingu Íslands, 127. mál, sendist yður hér með meðfylgjandi umsögn.

Virðingarfyllst

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Fskj.

Umsögn um frumvarp til laga um
Viðlagatryggingu Íslands

I

Í athugasemdum við frumvarpið kemur m.a. fram, bls. 6, að það sé lagt fram af heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra og samíð af nefnd sem í voru Arnljótur Björnsson, prófessor, Bjarni Þórðarson, tryggingarstærðfræðingur og Freyr Jóhannesson, tæknifræðingur, svo og að drög að frumvarpinu hafi verið samin að frumkvæði stjórnar Viðlagatryggingar Íslands.

Ein helsta ástæðan fyrir framlagningu frumvarpsins mun vera sú að sum nýmælanna frá 1982 hafi ekki reynst sem skyldi. Eru í því sambandi sérstaklega nefnd tvö atriði. Í fyrsta lagi hafi reglur um skyldutryggingu eigna, sem ekki væru brunatryggðar, hvorki verið nógu ítarlegar né skýrar. Í öðru lagi hafi af ýmsum ástæðum ekki reynst framkvæmanlegt að innheimta iðgjöld af nærri öllum eignum sem skylt hefði verið að viðlagatryggja.

Í framhaldi af þessu eru síðan nefndar helstu breytingar sem frumvarpið felur í sér. Er þá í fyrstu nefnt að ekki verði framvegis skylt að viðlagatryggja eftirtaldir eignir, eins og t.d. hita-, vatns- og skolpveitur og hafnarmannvirki í einkaeign, brýr sem eru styttri en 50 metrar, raforkuvirki, simakerfi og önnur fjarskiptamannvirki, ræktað land og lóðir. Þá verður nú heimilt að váttryggja ýmsa muni, sem hingað til hafa ekki verið viðlagatryggðir, eins og t.d. varanlegar brýr, sem eru 10-50 m langar, dæluleiðslur og aðrar lagnir, geymsluprær, geyma og yfirfallsprær, eldisfisk, eldisker og annan búnað fiskeldisstöðva, þó eigi flotkvíar, fisk í þeim eða muni í eða við sjávar- eða vatnsborð. Þá eru settar nýjar reglur sem leiða til breytingar á iðgjöldum af skyldutryggingum, til hækkunar eða lækkunar, og er þá í því sambandi miðað við hreina eign stofnunarinnar hverju sinni. Heildargreiðsluskylda viðlagatryggingar er augin verulega, eða úr 5 pro mill. af heildarváttryggingarfjárhæð í upphafi árs í 10 pro mill. af heildarváttryggingarfjárhæð eins og hún er við upphaf váttryggingaratburðar. Fellt er niður ákvæði um ábyrgð ríkissjóðs á á þeim hluta tjóns, sem er umfram 2 pro mill. af samanlögðum váttryggingarfjárhæðum í upphafi hvers árs. Þá er reynt að koma í veg fyrir misnotkun á viðlagatryggingu, eins og t.d. þegar beiðni um brunatryggingu er sett fram í þeim tilgangi einum að fá muni váttryggða gegn náttúruhamförum fyrir lægra iðgjald en tíðkast á almennum váttryggingarmarkaði, svo og til að girða fyrir, að mannvirki, sem reist eru ólöglega á hættusvæði, séu viðlagatryggð. Sett er almenn regla um váttryggingarstað og um ábyrgð viðlagatryggingar vegna skemmda á munum, sem eru til bráðabirgða utan váttryggingarstaðar. Og að lokum eru felld niður sérákvæði um hamfaraneftnd og uppgjörneftnd, en þær eru taldar hafa í reynd lítið nýst. Í þess stað er gert ráð fyrir að farið verði eftir

almennum réttarfarsreglum svo sem gert er í öðrum greinum váttrygginga.

II

Segja má að frumvarpið snerti Seðlabankann beinlínis aðeins með tvennum hætti. Í fyrsta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir því að endurskoðun ársreikninga stofnunarinnar verði ekki lengur í höndum Seðlabankans, sbr. 3.gr. þess, heldur aðeins varsla, ávöxtun fjár og bókhald stofnunarinnar, og í öðru lagi, bls. 7, er gert ráð fyrir því "að ríkið og ýmsar stofnanir þess viðlagatryggi eignir sínar."

Auk þessa má segja að innlausn eigna stofnunarinnar og öflun fjár með öðru móti vegna greiðslu tjónbóta gætu snert hlutverk bankans, þar sem slík innlausn gæti valdið alvarlegu raski á fjármagnsmarkaði.

Verður hér á eftir fyrst og fremst gerð grein fyrir afstöðu Seðlabankans til þessara þriggja atriða.

III

Frá því að Viðlagatrygging Íslands var stofnsett með lögum nr. 52/1975, hafa reikningar stofnunarinnar verið endurskoðaðir, samkvæmt reglum um endurskoðun reikninga Seðlabankans, eins og lög hafa gert ráð fyrir. Með frumvarpi því sem nú liggur fyrir er hins vegar stefnt að því að breyta þessu fyrirkomulagi, sbr. 3.gr. þess, og fela framvegis tveimur skoðunarmönnum endurskoðun ársreikninganna, þar sem annar skoðunarmannanna yrði tilnefndur af ráðherra, en hinn valinn af stjórn stofnunarinnar og sá síðarnefndi vera löggiltur endurskoðandi.

Seðlabankinn er ekki mótfallinn framangreindri breytingu en vill aðeins benda á eftirtalin atriði í þessu sambandi.

Ætla má að kostur hefði verið að tilgreina ástæður fyrirhugaðra breytinga svo að í ljós hefði komið að hverju væri stefnt með breytingunni.

Orðalag umræddrar 3.greinar gefur ekki tilefni til að ætla að endurskoðunardeild bankans skuli framvegis framkvæma svokallaða daglega endurskoðun hjá Viðlagatryggingu Íslands, en með daglegri endurskoðun er átt við, sbr. reglugerð fyrir bankann nr. 470/1986, 61.gr., endurskoðun á öllum daglegum og venjulegum færslum.

Þá er einnig bæði í lögum bankans, 36.gr., og reglugerð, 60.gr. og 58.gr., ákvæði um hvernig endurskoðun skuli framkvæmd, hvernig undirritun ársreiknings skuli eiga sér stað og staðfesting þeirra. Ekki er að sjá að frumvarpið hafði að geyma önnur ákvæði í þessu efni nema um birtingu ársreikninga árlega í Lögbirtingablaði.

Þá er einnig athugandi hvort ástæða sé til að taka það fram

að Ríkisendurskoðun skuli jafnframt annast endurskoðun reikninganna, sbr. 1. og 6.gr. laga nr. 12/1986, um ríkisendurskoðun, þar sem ætla má að Viðlagatrygging Íslands sé í eigu ríkisins og hafi með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins, sbr. 1.gr., eða að ríkissjóður eigi stofnunina að hálfu eða meira, sbr. 6.gr.

IV

Eins og áður sagði er í öðru lagi, bls. 7, gert ráð fyrir því "að ríkið og ýmsar stofnanir þess viðlagatryggi eignir sínar." Ekki er nánar skilgreint hvað átt er við með orðunum "ýmsar stofnanir þess", en ljóst er að frumvarpið gæti að þessu leyti átt við Seðlabankann.

Hvað Seðlabankann varðar er ljóst að frumvarpið felur ekki í sér breytingu að því er viðlagatryggingu fasteigna bankans snertir. Allar slíkar eignir eru brunatryggðar og þar af leiðandi einnig viðlagatryggðar.

V

Eignir Viðlagatryggingar Íslands munu nú vera varðveittar að mestu í sparskirteinum ríkissjóðs að fjárhæð samtals um 3 milljarðar.

Það segir sig sjálfst að ef stofnunin verður að selja þessi spariskirteini á almennum markaði til greiðslu bóta vegna stórtjóns, þá mundi slíkt framboð vafalaust geta valdið því að markaðsverð spariskirteina lækkaði í verði. Slíkt yrði að telja óheppilegt og því eðlilegt að hafa eitthvert það fyrirkomulag sem kæmi í veg fyrir slíkt. Mætti í því sambandi t.d. athuga hvort tryggingafélög hér á landi myndu treysta sér til að milda hugsanleg áhrif með því að kaupa slík spariskirteini að einhverju leyti af Viðlagatryggingu Íslands, ef á þyrfti að halda og við slíkar aðstæður. Þyrfti stofnunin hins vegar að afla meira fjármagns með lánum til greiðslu bóta myndi verða að sporna við hugsanlegri þenslu á peningamarkaði með almennum efnahagslegum stjórnþækjum.

VI

Um önnur atriði frumvarpsins eru e.t.v. aðrir sérfróðir aðilar að einhverju leyti betur í stakk búnir til að fjalla um. Þó skulu eftirfarandi atriði nefnd í þessu sambandi:

1. Tilteknir flokkar muna felldir undan skyldutryggingu, sbr. I hér að framan.

Ástæðan fyrir afnámi skyldutryggingar mun að einhverju leyti stafa af því að ekki hafi reynst framkvæmanlegt að innheimta iðgjöld af nærri öllum eignum, sem skylt hefur verið að viðlagatryggja. Fallast má á að þegar málum er svo háttað, þá sé afnám skyldutryggingar væntalega eðlileg leið í þessu efni. Aðilar

sem þannig viðlagatryggja ekki eignir sínar verða þá annað hvort að taka áhættuna af slíku eða að kaupa hliðstæða tryggingu annars staðar.

2. Ábyrgð ríkissjóðs á tjónbótum afnumin.

Samkvæmt 1.málgrein 18.greinar gildandi laga hefur ríkissjóður borið ábyrgð á þeim hluta tjóns, sem er umfram 2 pro mill. af samanlögðum váttryggingarfjárhæðum í upphafi hvers árs. Viðlagatrygging Íslands mun hins vegar þrátt fyrir þetta ákvæði hafa keypt endurtryggingu og leyst þannig ríkissjóð undan þeirri kvöð að endurtryggja sig. Með slíkri endurtryggingu stofnunarinnar verður að ætla að dregið hafi verulega úr áhættu ríkissjóðs sem ábyrgðaraðila, en er þó e.t.v. að einhverju leyti enn þá fyrir hendi. Sé slík áhætta að einhverju leyti fyrir hendi fyrir ríkissjóð, þrátt fyrir endurtryggingu stofnunarinnar, þá verður að fallast á að eðlilegt sé að afnema þessa beinu ábyrgð ríkissjóðs.

3. Skerðing bóta til einstaklinga.

Neðarlega á bls. 7 í frumvarpinu virðist mega skilja textann á þann veg að hugsanlegt sé að bætur til einstaklinga verði skertar mjög verulega, ef hlutfallslega mikið tjón verði einhvern tíma á ríkiseignum í stórfelldum náttúruhamförum. Jafnframt kemur fram að ekki er í frumvarpinu valin sú leið sem sérstaklega er bent á að geti komið í veg fyrir slíka verulega skerðingu tjónbóta til einstaklinga undir slíkum kringumstæðum.

Ekki er kleift að útiloka að slíkar náttúruhamfarir verði aldrei. Þvert á móti munu ýmsir jarðfræðingar hafa talið að slíkar stórfelldar náttúruhamfarir geti orðið áður en langur tími líður. Verði slíkar náttúruhamfarir má ætla bótagreiðslur til einstaklinga geti verið mjög þungbærar, auk þess sem þeir beri eins og aðrir jafnframt 5% sjálfsáhættu samkvæmt lögnum, en talið mun vera að hámarksbætur samkvæmt frumvarpinu séu rúmum 14 milljarðar. Aðilar eins og ríkissjóður og sveitarfélög er e.t.v. í annarri stöðu en einstaklingar þar sem þeir geta væntalega lagt á skatta og gjöld til nauðsynlegra viðgerða vegna stórtjóns. Þess vegna verður að telja eðlilegt að valin sé sú leið í þessu sambandi sem leiða myndi til sem minnstrar skerðingar á bótum fyrir einstaklinga, sértaklega þar sem viðurkennt er að tilgangur laganna sé m.a. að gæta hagsmuna almennra borgara.

2. Gildistaka.

Lögnum mun nú tæpast ætlað að taka gildi 1.janúar 1992, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir.