

Algengar spurningar og svör

1. Lög um meðferð krónueigna sem eru háðar sérstökum takmörkunum

2. Gjaldeyrisútboð Seðlabanka Íslands

Hvað felst í þessum lögum? Hvert er markmið þeirra og hverju er verið að breyta?

Þrátt fyrir að mikill árangur hafi náðst í að minnka þá snjóhengju fjármagns sem bíður útgöngu við losun fjármagnshafta eru enn um 320 ma.kr af hinum svokölluðu aflandskrónum enn í snjóhengjunni. Þessar aflandskrónur, sem viðskipti hafa verið með á mun lægra gengi síðustu ár en við þekkjum á innlenda gjaldeyrismarkaðnum, eru líklegar til að leita útgöngu við losun fjármagnshafta með neikvæðum áhrifum á gengi íslensku krónunnar og gjaldeyrisforða. Í lögnum er í fyrsta skipti verið að lögfesta skilgreiningu á því hvaða eignir teljast aflandskrónueignir. Megintilgangur laganna er að aðgreina aflandskrónueignir tryggilega svo að mögulegt verði að stíga næstu skref í losun fjármagnshafta og koma á frjálsum milliríkjavíðskiptum með krónur á ný. Mikilvægt er að þetta verði gert án þess að fjármálastöðugleika eða stöðugleika í gengis- og peningamálum sé ógnað.

Meðferð aflandskrónueigna hefur verið háð sérstökum takmörkunum frá setningu fjármagnshafta. Hér er verið að lögfesta aðgreiningu þeirra sérstaklega til að greiða fyrir almennri losun fjármagnshafta en um leið að rýmka fjárfestingar- og úttektarheimildir aflandskrónueigenda.

Hvernig er verið að rýmka fjárfestingar- og úttektarheimildir?

Heimildir einstaklinga sem eiga aflandskrónur til úttektar af reikningum eru rýmkaðar og þeir fá árlega úttektarheimild að fjárhæð **1 m.kr**. Öllum aflandskrónueigendum er jafnframt heimilað að fjárfesta í sérstökum innstæðubréfum útgefnum af Seðlabanka Íslands sem bera 0,5% vexti en vextir á þeim eru endurskoðaðir árlega.

Hvaða eignir tilheyra aflandskrónueignum? Er með lögnum verið að þvinga aflandskrónueigendur til að selja eignir sínar?

Dæmi um slíkar eignir eru innstæður, fjármunir á fjárvörslureikningi, skuldabréf og víxlar. Aflandskrónueignir verða áfram háðar sérstökum takmörkunum samkvæmt lögnum en eigendur þeirra geta haldið áfram að eiga þessar eignir til gjalddaga. Það er því enginn þvingaður til að selja aflandskrónueignir sínar.

Hvernig tengist fyrirhugað útboð Seðlabankans lögnum?

Þetta eru tvö aðskilin skref í áætlun um losun fjármagnshafta.

Með lögnum er verið að búa í haginn fyrir losun hafta á heimili og fyrirtæki á Íslandi.

Gjaldeyrisútboðið er framhald á aðgerðum Seðlabankans sem hafa staðið yfir undanfarin ár til að greiða fyrir útgöngu aflandskrónueigna án neikvæðra áhrifa á gjaldeyrismarkaðinn.

Seðlabanki Íslands hefur undanfarin ár staðið fyrir gjaldeyrisútboðum og beinum viðskiptum til að greiða fyrir útgöngu aflandskrónueigna án neikvæðra áhrifa á gengisstöðugleika á innlendum gjaldeyrismarkaði og gjaldeyrisforða bankans. Fyrirhugað gjaldeyrisútboð miðar að sama marki og gefur kost á útgöngu allra aflandskrónueigenda sem það kjósa. Seðlabankinn mun birta opinberlega nánari upplýsingar um útboðið á næstu dögum.

Þrátt fyrir tilraunir stjórnvalda til að leysa aflandskrónuvandann verður ekki hægt að tryggja fyrir fram að hann verði að fullu leystur með fyrirhuguðu gjaldeyrisútboði, enda er þátttaka í útboðinu valfrjáls. Það er hins vegar brýnt að frekari losun fjármagnshafta tefjist ekki frekar og lögnum er ætlað að leysa úr þeirri stöðu sem uppi er með því að skylda vörsluaðila aflandskrónueigna til að aðgreina sérstaklega þær aflandskrónueignir sem ekki verða nýttar í fyrirhuguðu gjaldeyrisútboði Seðlabanka Íslands svo mögulegt verði að stíga næstu skref í losun fjármagnshafta.

Hvernig er þetta gjaldeyrisútboð frábrugðið fyrri útboðum og mun niðurstaða þess að einhverju leyti ráða hvernig næstu skref í losun fjármagnshafta verða framkvæmd?

Á síðustu 5 árum hefur Seðlabankinn haldið alls 21 gjaldeyrisútboð fyrir aflandskrónueigendur og heildarviðskiptin í þeim nema 158 ma.kr. Nú er verið að stíga mun stærra skref með því að bjóða eigendum 320 ma.kr af aflandskrónum skýran útgönguvalkost þar sem öllum aflandskrónueigendum verður tryggð útganga á ákveðnu lágmarksverði. Þetta er því mun stærra skref en áður hafa verið tekin.

Þátttaka í útboðinu er valfrjáls og eigendur aflandskróna ákveða tilboð sín í útboðinu sjálfir. Ekki liggur fyrir nú hver þátttaka verður í útboðinu en lykilatriði er að óháð útkomunni þar tefjist ekki enn frekar að losa um fjármagnshöft á heimili og fyrirtæki á Íslandi. Með lögnum hefur verið búið svo um hnútana að hægt verður að fara af stað í það brýna verkefni.

Hver eru þá næstu skref í losun fjármagnshafta að afloknu gjaldeyrisútboði Seðlabankans? Hvaða áhrif hefur þetta á almenna losun fjármagnshafta? Hvenær má búast við að þau skref verði tekin?

Þegar þessum lið í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta er lokið munu næstu skref snúa að heimilum og fyrirtækjum á Íslandi. Frelsi einstaklinga til fjármagnshreyfinga verður aukið, sem og fjárfestingarheimildir fyrirtækja og lífeyrissjóða. Í tæp átta ár hafa fjármagnshöftin takmarkað áhættudreifingu í eignasöfnum innlendra aðila og heft möguleika innlendra fyrirtækja til að nýta ábatasöm samstarfsverkefni við erlenda aðila. Efnahagslegt óhagræði sem af þessu hlýst fer vaxandi með tímanum og þörf fyrir áhættudreifingu í innlendum eignasöfnum hleðst upp.

Sú aðgreining aflandskrónueigna sem kveðið er á um í lögnum þarf í síðasta lagi að fara fram 1. september. Stefnt er að framlagningu lagafrumvarps eins fljótt og hægt er þar sem kveðið verður á um almenna haftalosun á heimili og fyrirtæki á Íslandi en hægt verður að stíga fyrstu skref í tilslökunum áður en frumvarpið verður lagt fram.

Hvenær mega aflandskrónueigendur, sem ekki taka þátt í gjaldeyrisútboði Seðlabankans eða nýta sér útgönguglugga sem er opinn til 1. nóvember, gera ráð fyrir að röðin komi að þeim aftur?

Það getur tekið mörg ár að aðlaga innlend eignasöfn að æskilegri samsetningu innlendra og erlendra eigna. Þá gæti þörf fyrir beinar fjárfestingar innlendra fyrirtækja erlendis reynst töluverð eftir tæp átta ár í fjármagnshöftum. Þegar betra jafnvægi kemst á eignasöfn innlendra aðila verður sjónum aftur beint að losun fjármagnshafta á aflandskrónueignir í áföngum. Hvenær það gerist og hvernig ræðst meðal annars af erlendri fjárfestingaþörf innlendra aðila, beinni langtímafjárfestingu erlendra aðila, stærð gjaldeyrisforða á hverjum tíma, þróun viðskiptajafnaðar og ytri stöðu þjóðarbúsins.

En verður þá nokkuð hægt að afnema höft fyrr en aflandskrónur verða frjálsar? Er Ísland ekki með fjármagnshöft á meðan aflandskrónur lúta þessum sérstöku ráðstöfunum?

Það er rétt að Ísland verður skráð á listum alþjóðastofnana með fjármagnshöft þar til aflandskrónuvandinn hefur að fullu verið leystur. Hins vegar verður með aðgerðum stjórnvalda nú hægt að stíga stór skref í að losa um fjármagnshöft á heimili og fyrirtæki á Íslandi án þess að aflandskrónuvandinn verði að fullu leystur.

Fyrirhugaðar ráðstafanir fela í sér raunhæfa lausn á aflandskrónuvandanum en setja um leið setja heimilin og fyrirtækin á Íslandi í forgrunn, enda hafa viðvarandi fjármagnshöft neikvæð efnahagsleg áhrif sem rýra hagsæld og lífskjör almennings.

Þessi forgangsröðun er í fullu samræmi við samþætta þriggja skrefa nálgun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins við losun fjármagnshafta sem kynnt var árið 2012.

Hvernig er tryggt að það að hleypa út aflandskrónum nú í gegnum gjaldeyrisútboð tefji ekki fyrir almennri losun fjármagnshafta?

Áætlun um losun fjármagnshafta hefur það að grundvallarmarkmiði að tryggja að gjaldeyrisforði sé nægur og hætta á verulegu útlæði gjaldeyris verði lágmarkuð. Aðgerðir stjórnvalda nú eru liður í því að koma í veg fyrir óæskileg neikvæð áhrif á gengi og gjaldeyrisforða vegna aflandskrónueigna. Seðlabankinn mun meta svigrúm sitt til að ráðstafa hluta af gjaldeyrisforða til að losa út aflandskrónueignir í gegnum gjaldeyrisútboð áður en kemur að afmörkun aflandskrónueigna. Það mat tekur m.a. mið af þörf bankans fyrir gjaldeyrisforða þegar kemur að losun hafta á fyrirtæki og heimili í landinu. Á meðan losun hafta gengur yfir mun stærð gjaldeyrisforða mótast af varfærinni nálgun sem samræmist ráðgjöf og leiðbeiningum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

Er vitað hverjir aflandskrónueigendurnir eru? Er hægt að hleypa út aðilum ef ekki er vitað hverjir eru raunverulegir eigendur aflandskrónanna? Hvað ef meðal eigenda leynast innlendir aðilar sem ekki hafa greint skattyfirvöldum frá eignum sínum og tekjum af þeim?

Seðlabanki Íslands, í samráði við Fjármálaeftirlitið, óskaði eftir upplýsingum og gögnum um eignasamsetningu og heimilisfesti raunverulegra eigenda aflandskrónueigna (e. beneficial owner). Óskað var eftir upplýsingum og gögnum frá erlendum fjármálafyrirtækjum sem gáfu upplýsingar um fjölda raunverulegra eigenda, heimilisfesti þeirra og hvort þeir væru lögaðilar eða einstaklingar. Gagnaöflunarbeiðnum var beint til opinberra eftirlitsstofnana með fjármálastarfsemi í 11 löndum innan Evrópu og bárust svör frá fimm stofnunum. Einnig hefur Seðlabankinn sent sérstakar gagnabeiðir til innlendra fjármálafyrirtækja þar sem óskað var upplýsinga sem tengjast aflandskrónueignum. Samkvæmt þeim upplýsingum sem borist hafa eru raunverulegir eigendur aflandskrónueigna innlendir og erlendir einstaklingar og lögaðilar.

Ljóst er að í gegnum viðskipti á aflandsmarkaði hefur átt sér stað nokkur samþjöppun á eignarhaldi aflandskrónueigna á síðustu árum. Fjórir stærstu eigendurnir, alþjóðlegir verðbréfa- og vogunarsjóðir, eiga í blönduðum fjárfestingarsöfnum sínum tæplega helming þessara aflandskróna.

Í skilmálum þeirra gjaldeyrisútboða sem Seðlabankinn hefur þegar haldið hefur innlendum viðskiptabönkum, sem milliliðum í útboðinu, einungis verið heimilt að safna þeim tilboðum sem annað hvort stafa frá viðskiptamönnum sem eru erlendir aðilar eða þá sem byggja á krónueign innlendra aðila í erlendum bönkum enda hafi hún verið í samfelldu eignarhaldi viðkomandi aðila frá 28. nóvember 2008. Tilboð sem stafa frá annars konar aðilum hafa verið undanskilin þátttöku og tilboð hafa einungis mátt byggja á fjármunum sem stafa af og/eða beinast að

fjármagnsviðskiptum (e. capital account transactions). Tilboð sem byggja á fjármunum sem stafa af almennum utanríkisviðskiptum (e. current transactions) hafa verið undanskilin þátttöku.

Skilmálar þessa gjaldeyrisútbóðs munu fylgja fyrri skilmálum hvað varðar afmörkun fjármagnsins en Seðlabankinn mun jafnframt setja inn frekari ákvæði sem tryggja betur eftirlit með að skilmálum verði fylgt.

Er ekki verið að brjóta á rétti aflandskrónueigenda? Eru aðgerðir stjórnvalda gagnvart aflandskrónueigendum í samræmi við við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar?

Ráðstafanir laganna eru taldar vera stjórnskipulega gildar og standast skuldbindingar Íslands samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu og samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Lögin fela ekki í sér kröfur um að aflandskrónueigendur selji eignir sínar og mun viðskiptasamband þeirra við innlend fjármálafyrirtæki og erlendar verðbréfamíðstöðvar haldast óbreytt.

Þrátt fyrir aðgerðir stjórnvalda munu eigendur aflandskrónueigna áfram hafa umráða- og ráðstöfunarrétt yfir eign sinni, geta tekið út og skipt á gjaldeyrismarkaði öllum vaxtagreiðslum og stundað viðskipti með krónurnar á aflandsmarkaði. Jafnframt eru fjárfestingarheimildir aflandskrónueigenda rýmkaðar og hið sama á við um heimildir einstaklinga til úttektar af reikningum.

Þau skref í átt að losun hafta á fjármagnsflutningum sem útfærð eru í lögunum, og felast einkum í flutningi fjármuna á sérstaka reikninga, fela sem slík ekki í sér viðurhlutamiklar takmarkanir á frjálsum fjármagnsflutningum eða öðrum skuldbindingum samkvæmt EES-rétti. Í reynd er með lögunum gert ráð fyrir að mörgu leyti rýmri heimildum til ráðstöfunar aflandskrónueigna en eru þegar til staðar. Þá byggist afmörkun á eignum á málefnalegum rökum sem tengjast markmiðum laganna eingöngu en fela ekki samkvæmt tilgangi eða áhrifum í sér mismunandi meðferð aðila í sambærilegri stöðu eftir búsetu eða þjóðerni.

Hver verða áhrifin af aðgerðunum á ríkissjóð?

Með frekari losun fjármagnshaftanna verður stórum óvissuþætti eytt varðandi lánamöguleika og greiðslubyrði ríkissjóðs til framtíðar. Alþjóðleg lánshæfismatsfyrirtæki hafa ítrekað bent á fjármagnshöftin sem einn helsta dragbit á lánshæfi og þar með vaxtakjör hins opinbera á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum. Væntingar standa til þess að vaxtaálag og vaxtakostnaður ríkissjóðs geti því lækkað umtalsvert, enda njóta aðrar Evrópuþjóðir með sambærilega stöðu og umgjörð efnahagsmála og áþekka skuldastöðu hins opinbera mun hagstæðari kjara á alþjóðlegum lánsfjármörkuðum en íslenska ríkið.

Hver verða áhrifin af aðgerðunum á Seðlabankann?

Seðlabanki Íslands fer með framkvæmd fjármagnshafta og annast eftirlit með þeim. Með lögunum er skapaður grundvöllur fyrir næstu skref í losun fjármagnshafta og áhætta af sniðgöngu lágörkuð samfara losunarskrefum, sem að öðrum kosti kallaði á umsvifamikið eftirlit. Eftirlitskostnaður Seðlabankans ætti því ekki að aukast og til lengri tíma ætti kostnaður við eftirlit að dragast saman eftir því sem losun fjármagnshafta vindur fram.

Seðlabankinn mun meta svigrúm sitt til að ráðstafa hluta af gjaldeyrisforða til að losa út aflandskrónueignir í gegnum gjaldeyrisútboð áður en kemur að afmörkun aflandskrónueigna. Það mat tekur m.a. mið af þörf bankans fyrir gjaldeyrisforða þegar kemur að losun hafta á fyrirtæki og heimili í landinu.

Hver verða áhrifin af aðgerðunum á efnahagslífið?

Í fyrsta lagi er sú meðferð aflandskrónueigna sem kveðið er á um í lögunum og fyrirhugað útboð Seðlabankans mikilvægur þáttur í áætlun um losun fjármagnshafta. Þessar ráðstafanir munu stuðla að því að undið verði ofan af neikvæðum áhrifum sem langvarandi fjármagnshöft hafa á hagkerfið. Í öðru lagi kemur afmörkun aflandskrónueigna í veg fyrir sniðgöngumöguleika og að aflandskrónueigendur geti flutt fjármuni óhindrað úr landi þegar næstu skref við losun fjármagnshafta verða stigin, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á greiðslujöfnuð þjóðarbúsins.

Markmið laganna er að stuðla að því að losun fjármagnshafta hafi ekki veruleg neikvæð áhrif á gengi krónunnar og stöðu gjaldeyrisforða. Því má vænta þess að áhrifin á verðbólgu verði lítil að öllu öðru óbreyttu og hafi ekki neikvæð áhrif á kaupmátt ráðstöfunartekna og greiðslubyrði íslenskra heimila. Hættan á vítahring lækandi gengis krónunnar og hækkandi verðlags er því lítil.