



Skrifstofa Alþingis
Nefndasvið
Efnahags- og viðskiptanefnd
nefnadasvid@athingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2020

Efni: Umsögn Landsbankans hf. um frumvarp til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru – þingskjal 1254 – 725. mál

Þann 23. apríl sl. sendi nefndasvið Alþingis Landsbankanum hf. til umsagnar frumvarp til laga um fjárstuðning til minni rekstraraðila vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, 725. mál.

Samantekt: Gert er ráð fyrir að þúsundir fyrirtækja uppfylli skilyrði um stuðningslán. Til þess að hægt sé að veita þessi lán á stuttum tíma þá verða fyrirtækin sjálf að meta hvort flest skilyrði séu uppfyllt. Staðfesting á utanaðkomandi skilyrðum, skjalagerð og útgreiðsla sé framkvæmd rafrænt með fullgildri rafrænni undirritun. Sú 100% ríkisábyrgð sem gildir um útlánin sé skýr og óumdeild þegar lán er útgreitt ásamt því að innheimta sé útfærð og útgreiðsla lánanna sé í samræmi við að útlánin séu veitt með 100% ábyrgð. Ferlið sé allt hannað þannig að séu ekki óljós ákvæði, matskennd eða kostnaðarsöm útfærsla eða innheimta.

Landsbankinn gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið:

1. Fjármögnun stuðningslána, lánskjör og eðli ríkisábyrgðar
2. Einföld ábyrgð og innheimta
3. Val á lánastofnun
4. Skilyrði fyrir veitingu stuðningsláns (10. gr.)
5. Rafrænt undirritað skuldabréf
6. Efni skuldabréfs
7. Endurgreiðslutími (13. og 16. gr.)
8. Ríkisábyrgð á óinnheimtri ofgreiðslu (1. mgr. 17. gr.)
9. Kæra vegna rangra eða ófullnægjandi upplýsinga (2. mgr. 17. gr.)



1. Fjármögnun stuðningslána, lánskjör og eðli ríkisábyrgðar

Meginatriði: 100% ábyrgð muni í raun að taka á allri áhættu lánastofnana vegna stuðningslána.

Úrlausn: Skilyrði fyrir lánveitingu séu skýr og þannig sé tilvist ábyrgðar staðfest fyrir útgreiðslu.

Mikilvægt er að tryggja skaðleysi lánastofnana vegna stuðningslána. Í frumvarpinu kemur ekki fram hvornig lánastofnanir eigi að fjármagna stuðningslán. Hins vegar er þar kveðið á um mun lægri vaxtakjör af lánunum en almennt gerist. Þá er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að vegna 100% ábyrgðar ríkissjóðs muni lánin ekki hafa áhrif á eignfjárkröfur lánastofnana og að leitað verði leiða til að draga úr mögulegum neikvæðum áhrifum lánanna á lausafjárhlutföll. Þessi áform valda töluverðri óvissu fyrir lánastofnanir. Draga verður í efa að vaxtakjör lánanna og þóknun af þeim standi undir fjármögnunarkostnaði lánastofnana. Ábyrgð ríkissjóðs er í raun ekki 100% þar sem hún nær eingöngu til höfuðstóls og vaxta, en ekki kostnaðar, t.d. innheimtukostnaðar sem getur orðið verulegur. Þá er ekki útilokað að ábyrgð ríkissjóðs kunni að falla niður ef talið verður að skilyrði fyrir lánveitingunni hafi ekki verið uppfyllt. Áhætta lánastofnana er því töluverð og skaðleysi þeirra ekki tryggt.

Fjármögnun stuðningslána

Meginatriði: Sjóðstreymi stuðningslána sé í samræmi við að áhætta útlána sé í samræmi við 100% ábyrgð ríkissjóðs.

Úrlausn: Stuðningslán séu fjármögnuð með sérstökum fjármögnunarlánunum frá Seðlabankanum til lánastofnanna þar sem endurgreiðslum stuðningslána er streymt jafnóðum til baka sem greiðslu. Til tryggingar fjármögnunarlánunum sé stuðningslánaafnið.

Því er full ástæða til að endurskoða umgjörð stuðningslána að því er varðar fjármögnun og fyrirkomulag ríkisábyrgðar. Slík endurskoðun gæti falið í sér að Seðlabanki Íslands (eða ríkissjóður) veiti lánastofnunum sérstök fjármögnunarlán til þess að fjármagna stuðningslánin. Fjármögnunarlán verði á sömu kjörum og vextir stuðningslánanna. Þóknun lánastofnana af stuðningslánunum myndi standa undir bankaskatti og umsýslukostnaði af veitingu lánanna. Fjármögnunarlán verði í formi ádráttar sem lánastofnun geti, þegar hún veitir stuðningslán, jafn óðum dregið á. Þegar fyrirtæki greiðir af stuðningsláni myndi lánastofnunin ráðstafa greiðslunni sjálfkrafa til Seðlabankans sem endurgreiðslu af fjármögnunarláninu. Allt sjóðstreymi sem lánastofnunin fengi af stuðningslánaafninu rynni þannig til Seðlabankans sem endurgreiðsla fyrir fjármögnunarlánið. Stuðningslánaafnið yrði veðsett til tryggingar á endurgreiðslum af fjármögnunarláninu. Ríkisábyrgðin fælist í ábyrgð ríkisins á því að endurgreiðslur af stuðningslánaafninu nægðu ekki til þess að endurgreiða fjármögnunarlánið. Lánastofnunin bæri ekki áhættuna af þessu og yrði ekki krafín um greiðslu á mismuninum. Ríkisábyrgðin fælist jafnframt í ábyrgð á óinnheimtum kostnaði lánastofnunar af stuðningslánunum, einkum innheimtukostnaði. Þessi leið myndi einfalda ferli fjármögnunar og endurgreiðslu, auka gagnsæi og tryggja lánastofnunum skaðleysi af stuðningslánunum að því er varðar fjármögnun, lánakjör, eigið fé og laust fé.



2. Einföld ábyrgð og innheimta

Meginatriði: Ábyrgð sé útfærð þannig að innheimta 100% ábyrgðar stuðli ekki að því að fara þurfi í kostnaðarsamar fullnustuaðgerðir gagnvart þeim fyrirtækjum sem taka stuðningslán.

Úrlausn: Til viðbótar við að fjármögnun sé með skýrum hætti og gildi ábyrgðar sé skýrt þá sé gert ráð fyrir því að ábyrgðin verði greidd í síðasta lagi við árangurslaust fjárnám.

Hér að ofan eru lagðar til breytingar á eðli og virkni ríkisábyrgðarinnar. Ástæða er engu að síður til að fjalla nánar um eðli og virkni ábyrgðarinnar, eins henni er lýst í frumvarpinu.

Í skýringu með 10. gr. frumvarpsins kemur fram að ábyrgð ríkissjóðs sé einföld ábyrgð og að hún verði því ekki virk „nema hefðbundnar innheimtutilraunir lánastofnunar hafi verið árangurslausar og fullreynt að ekki fáist greiðsla frá lántaka“.

Þessi skýring vekur upp ýmis álitmál. Hvað teljast t.d. vera „hefðbundnar innheimtutilraunir lánastofnunar“? Er þar átt við allt innheimtuferlið, sem getur spannað fruminnheimtu, milliinnheimtu, löginnheimtu og jafnvel svokallaða kröfuvakt? Oft er innheimtu lokið án þess að farið sé í gegnum allt ferlið, enda getur tekið nokkur ár að ljúka ferlinu, stundum allt að 10 árum ef allt er tekið með.

Nauðsynlegt er að skýra nánar hvenær ríkisábyrgðin verður virk. Til greina kemur að taka fram að ábyrgðin verði virk að loknu frum- og milliinnheimtu, sem er yfirleitt að loknum 90 daga vanskilum. Ef talið er nauðsynlegt að halda lengra með innheimtuna ætti ábyrgðin að verða virk í seinasta lagi þegar gert er árangurslaust fjárnám í eignum skuldara. Almennt má búast við að það svari ekki kostnaði að krefjast gjaldþrotaskiptameðferðar í þessum tilfellum.

Þá ætti ríkisábyrgðin einnig að ná til alls innheimtukostnaðar sem ekki fæst greiddur.

Komast mætti hjá þeim vandamálum varðandi virkjun ábyrgðarinnar sem hér er lýst með því að breyta eðli og virkni ábyrgðarinnar til samræmis við það sem lagt er til hér að ofan varðandi fjármögnunarlán til lánastofnana.

3. Val á lánastofnun

Meginatriði: Ríkar kröfur eru á viðskiptabanka varðandi stofnun viðskiptasambands og öflun upplýsinga og ljóst að ekki er hægt að anna þeirri eftirspurn á stuttum tíma.

Úrlausn: Miðlægt og rafrænt umsóknarferli með sjálfvirkum staðfestingum.

Í frumvarpinu kemur ekki fram frá hvaða lánastofnun stuðningslán verði veitt. Almennt má gera ráð fyrir að rekstraraðili kjósi að óska eftir láni frá sínum aðalviðskiptabanka. Þetta er hins vegar ekki sjálfgefið. Búast má við að rekstraraðili kunni af einhverjum ástæðum að óska eftir láni frá lánastofnun sem hann er ekki þegar í viðskiptum við. Töluverð handvirk vinna getur falist í því að stofna til viðskiptasambands í slíkum tilfellum, m.a. að því er varðar söfnun upplýsinga í tengslum við áskilnað laga nr. 140/2018 um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá er óljóst hvort lánastofnun geti neitað rekstraraðila um lán þótt hann uppfylli öll skilyrði og vísað honum til annarrar lánastofnunar. Til þess að ráða bót á þessu væri æskilegt að hafa lánsumsóknina miðlæga og rafræna, þar sem fram kæmu m.a. upplýsingar um aðalviðskiptabanka/aðallánastofnun, þannig



að niðurstöður umsóknarferlisins fari til þess banka/lánastofnunar. Til upplýsingar fylgir með umsögn þessari drög að mögulegu flæði stuðningslána, sem Landsbankinn hefur unnið.

4. Skilyrði fyrir veitingu stuðningsláns (10. gr.)

Meginatriði: Mat á rekstrarhæfi getur verið misjafnt, margt huglægt og kröfur til þess eru óljósar og upplýsingar til staðfestingar ekki til staðar hjá öllum aðilum. Óljóst ferli felur í sér handvirkt mat sem er kostnaðarsamt, matskennt og umfangsmikið.

Úrlausn: Upplýsingum sé safnað miðlægt, kröfur skýrar, hlutlægar og lántaki beri ábyrgð á réttleika og hæfismati. Lánastofnun staðfesti skilyrði um vanskil útlána og Skatturinn staðfesti vanskil opinberra gjalda.

Mikilvægt er að sett verði upp samræmt, skilvirkt og hraðvirkt ferli umsókna um stuðningslán. Öll vinnsla, söfnun upplýsinga, lánsþæfismat og frágangur þyrfti að vera samræmd, rafræn og hraðvirk og byggja á upplýsingum frá lánsúmsækjanda, fjárhagsupplýsingastofum og frá Skattinum. Þessi vinnsla þyrfti að vera á hendi miðlægs aðila (Rafrænt Ísland eða Skatturinn) en ekki á vegum lánastofnana. Niðurstöður yrðu síðan sendar lánastofnunum þannig að þær geti með einföldum, hraðvirkum og sjálfvirkum hætti greitt út þau lán sem miðlægur aðili telur að uppfylli skilyrði laganna. Lánastofnun bæri þar af leiðandi ekki ábyrgð á því hvort skilyrði 10. gr. laganna væru uppfyllt.

Í 7. tölul. 10. gr. frumvarpsins er sett það skilyrði að rekstraraðili hafi ekki verið tekinn til slita eða bú hans tekið til gjaldþrotaskipta. Eðli máls samkvæmt og að teknu tilliti til stærðar þeirra rekstraraðila sem sækja myndu um stuðningslán væri eðlilegt að bæta við ákvæðið að ekki hafi verið gert árangurslaust fjárnám í eignum rekstraraðila.

Mikilvægt er að útfæra skilyrðið um rekstrarhæfi í reglugerð ráðherra. Þau hlutlægu rekstrarviðmið sem þar verður mælt fyrir þurfa að vera skýr, samræmd og byggja alfarið á upplýsingum frá lánsúmsækjanda, fjárhagsupplýsingastofum og/eða Skattinum. Úrvinnsla og könnun á þessum rekstrarviðmiðum ættu að vera miðlæg, þ.e. utan lánastofnana, til þess að vinnsla lánsúmsókna yrði eins skilvirk og hagkvæm og kostur er á. Gert er ráð fyrir að þúsundir fyrirtækja geti átt rétt á stuðningslánum. Engin leið er að kanna eða fylgjast með réttleika upplýsinga nema það sé gert kerfisbundið og rafrænt fyrir útgreiðslu.

5. Rafrænt undirritað skuldabréf

Meginatriði: Form skuldaskjals ætti að taka mið af eðli og markmiðum stuðningslána.

Úrlausn: Skuldaskjal ætti að geta verið á rafrænu formi og undirritað með fullgildri rafrænni undirskrift. Breyta þarf lögum til að veita slíku skuldabréfi beina aðfararheimild.

Gera verður ráð fyrir að lánastofnanir setji það skilyrði að form fyrir stuðningslán verði skuldabréf, m.a. vegna innheimtu lánsins. Með vísan til þess sem kemur fram hér að ofan væri æskilegt, ekki síst á meðan kórónuveirufaraldurinn gengur yfir, að hægt væri að hafa skuldabréfið á rafrænu formi og að undirritun þess geti verið með fullgildum rafrænum skilríkjum. Þetta myndi hraða mjög afgreiðslu lánastofnana á lánunum. Til þess að svo megi verða þyrfti hins vegar að breyta 7. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför nr. 90/1989 þannig að skuldabréf geti einnig verið rafrænt og undirritað



af skuldara með fullgildri rafrænni undirskrift þannig að gera megi aðför til fullnustu skuldinni án undangengins dóms eða réttarsáttar. Tekið yrði fram að ekki sé gerð krafa um vottun á rafrænni undirritun og fjárræði skuldara. Jafnframt þyrfti að að breyta ákvæðum laga varðandi framlagningu á frumriti skjala við fullnustuaðgerðir, en þau koma fram í lögum um aðför nr. 90/1989, lögum um nauðungarsölu nr. 90/1991 og lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991. Í þessu tilliti þyrfti jafnframt að horfa til 37. gr. stjórnslulaga. Þá þyrfti að huga að breytingu á ákvæðum tilskipunar um áritun afborgana á skuldabréf frá 9. febrúar 1798 þannig að gert verði ráð fyrir skuldabréf geti verið á rafrænu formi.

6. Efni skuldabréfs

Meginatriði: Efni skuldaskjals ætti að taka mið af eðli og markmiðum stuðningslána.

Úrlausn: Skuldabréf ættu að vera stöðluð.

Stuðla mætti að skilvirkri afgreiðslu lánanna með því að Seðlabanki Íslands skilgreini nákvæmlega hvaða efnisákvæði þurfi að koma fram í skuldabréfinu.

7. Endurgreiðslutími (13. og 16. gr.)

Í 13. gr. kemur fram að stuðningslán skuli veitt til 30 mánaða. Í 16. gr. kemur fram endurgreiða skuli stuðningslán með 12 jöfnum greiðslum síðustu 12 mánuði lánstímans, með fyrirvara um vanefndarúrræði lánastofnunar. Telja verður samkvæmt þessu að lánastofnun geti beitt hefðbundnum vanefndaúrræðum, þ.m.t. gjaldfellingu á öllum eftirstöðvum lánsins eftir 90 daga vanskil. Þá verður að telja að ráðstöfun innborgana verði með hefðbundnum hætti.

Vakin er athygli á því að í ljósi þeirrar óvissu sem nú ríkir kann endurgreiðslutími stuðningslána að reynast vera fremur stuttur. Óvissa kann að skapast um framtíð þeirra rekstraraðila sem munu ekki geta staðið í skilum með endurgreiðslu lánanna að liðnum fyrstu 18 mánuðunum. Rekstraraðili kann t.d. að hafa endurheimt rekstrarhæfi sitt til lengri tíma lítið án þess að geta staðið í skilum með afborganirnar af láninu. Mikilvægt er að endurgreiðslutíminn verði ekki stytur frá því sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

8. Ríkisábyrgð á óinnheimtri ofgreiðslu (1. mgr. 17. gr.)

Í 1. mgr. 17. gr. kemur fram að hafi rekstraraðili fengið stuðningslán umfram það sem hann átti rétt á beri honum að endurgreiða ofgreidda fjárhæð með áföllnum vöxtum. Slík ofgreiðsla kann að vera til komin vegna ófullnægjandi upplýsinga frá rekstraraðila, sem lánastofnun ber ekki ábyrgð á. Hins vegar er óljóst hvort ríkisábyrgðin nái til ofgreiddu fjárhæðarinnar. Vel má vera að rekstraraðili geti ekki endurgreitt ofgreidda fjárhæð og er því mikilvægt að ríkisábyrgðin nái einnig til hennar. Þá er óljóst hvort lánastofnun geti gjaldfellt allar eftirstöðvar lánsins ef rekstraraðili endurgreiðir ekki ofgreiddu fjárhæðina.

9. Kæra vegna rangra eða ófullnægjandi upplýsinga (2. mgr. 17. gr.)

Rétt væri að fella út skyldu lánastofnunar skv. 2. mgr. 17. gr. til að kæra mál til lögreglu telji hún að rekstraraðili hafi veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Um þetta ætti að fara eftir þeim ferlum sem unnið er eftir hjá hverri lánastofnun. Þá má gera ráð fyrir að Skatturinn hafi að jafnaði



ítarlegri upplýsingar um lánveitinguna en lánastofnunin. Þá ætti eftirlit, t.d. varðandi nýtingu stuðningslána skv. 14. gr., alfarið að vera á höndum ríkisins, t.d í gegnum miðlægar keyrslur skattýfirvalda.

Í ljósi aðkomu hins opinbera að veitingu stuðningslána væri jafnframt æskilegt að rekstraraðilar geti skotið ágreiningi um láns hæfi og önnur atriði til opinbers úrskurðaraðila, t.d. á vegum Seðlabanka Íslands eða Skattsins.

Virðingarfyllst,

Lilja Björk Einarsdóttir, bankastjóri



Vinnumynd af mögulegu flæði stuðningsláns, frá umsókn til útgreiðslu (drög)

