

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

Frá meiri hluta viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund eftirtalda gesti: Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Stefán Aðalsteinsson frá Bandalagi háskólamanna, Helgu Jónsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Andra Sveinbjörnsson og Ragnar Hafliðason frá Fjármálaeftirlitinu, Ágúst Geir Ágústsson, Björn Rúnar Guðmundsson, Pál Þórhallsson og Tómas Brynjólfsson frá forsætisráðuneyti, Jón Þorvald Heiðarsson frá Háskólanum á Akureyri, Svein Agnarsson frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Jón Sigurðsson hagfræðing, Jón Sigurðsson lektor við Háskólann í Reykjavík, Friðrik M. Baldursson og Katrínu Ólafsdóttur frá Háskólanum í Reykjavík, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Guðjón Rúnarsson og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Davíð Oddsson, Eirík Guðnason og Sigríði Logadóttur frá Seðlabanka Íslands, Ingimund Friðriksson og Jón Gunnar Jónsson. Nefndinni bárust einnig umsagnir um frumvarpið frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum, Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Háskólanum á Akureyri, Háskólanum í Reykjavík, Jóni Gunnari Jónssyni, Jóni Sigurðssyni lektor, Ríkisendurskoðun, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum fjárfesta, Seðlabanka Íslands, Vilhjálmi Bjarnasyni og Viðskiptaráði.

Með frumvarpinu eru lagðar til tvær meginbreytingar á lögum um Seðlabanka Íslands. Er annars vegar lagt til skv. 3. gr. frumvarpsins að þriggja manna bankastjórn Seðlabanka Íslands verði lögð niður og þar með embætti þriggja bankastjóra sem sæti eiga í stjórninni, þ.m.t. embætti formanns bankastjórnar, og að í stað hennar stýri einn faglegur seðlabankastjóri bankanum. Lagt er til að forsætisráðherra skipi seðlabankastjóra til sjö ára í senn og er gert ráð fyrir að embættið verði auglýst. Í frumvarpinu er lagt til að sú krafa verði gerð að seðlabankastjóri hafi lokið meistaraþrófi í hagfræði og búi auk þess yfir víðtækri reynslu og þekkingu á peningamálum. Hins vegar er í 4. gr. frumvarpsins lagt til að innan bankans verði komið á fót peningastefnunefnd. Verði frumvarpið að lögum mun nefndin fara með ákvörðunarvald um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum. Gert er ráð fyrir að í peningastefnunefnd sitji fimm menn: seðlabankastjóri, tveir yfirmanna bankans á sviði mótunar og framkvæmdar stefnu í peningamálum og tveir sérfræðingar á sviði peningamála sem seðlabankastjóri skipar til þriggja ára að fenginni staðfestingu forsætisráðherra. Markmið þeirra breytinga sem frumvarpið kveður á um er að tryggja að í bankanum starfi fagleg yfirstjórn og að þar með verði tryggt að faglega sé staðið að ákvarðanatöku við beitingu stjórnækja bankans í peningamálum.

Talsvert var rætt um það í nefndinni að þau skilyrði um menntun seðlabankastjórans sem kveðið er á um í frumvarpinu væru of þröng og gætu leitt til þess að hæfir einstaklingar sem hefðu menntun í sambærilegum og tengdum greinum væru útilokaðir frá því að gegna embættinu. Leggur nefndin til breytingar sem varða skilyrði um menntun sem verða raktar síðar í álitinu þessu. Þá var fjallað um það nýmæli sem peningastefnunefndin er. Fram komu ábend-

ingar frá gestum og umsagnaraðilum um að skipan hennar mætti ekki verða of einsleit. Þá var bent á að heppilegt gæti verið að erlendir sérfræðingar ættu sæti í peningastefnunefnd. Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á ákvæðum frumvarpsins um peningastefnunefnd sem síðar verður vikið að.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um hvort rétt væri að flytja eftirlit með fjármála-fyrirtækjum aftur til Seðlabankans. Segja má að fæstir þeirra sem tjáðu sig um þetta fyrir nefndinni hafi talið slíka sameiningu heppilega. Meðal annars var bent á að tiltölulega stutt væri síðan bankaeftirlit Seðlabankans hefði verið flutt yfir í sérstofnun, eða um tíu ár, og sömuleiðis færi Fjármálaeftirlitið með víðtækt eftirlit, svo sem með váttryggingafélögum og lífeyrissjóðum, sbr. 2. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Um það var rætt að ekki væri rétt að taka ákvörðun um slíka sameiningu við þær aðstæður sem nú ríkja heldur yrði að vega og meta kosti og galla og skýrar ástæður og markmið þyrftu að liggja að baki því að flytja eftirlit Fjármálaeftirlitsins aftur í Seðlabankann.

Meiri hlutinn leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 1. gr. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að bankaráð fái það hlutverk að setja starfsreglur um varðveislu gjaldeyrisvarasjóðsins að fengnum tillögum seðlabankastjóra. Með þessu væri bankaráðinu falið nýtt hlutverk. Þar sem ekki eru í frumvarpinu gerðar breytingar á hlutverki bankaráðs að öðru leyti þykir rétt að hrófla ekki við því að svo stöddu.

Í öðru lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á 3. gr. Gerð er tillaga um að forsætisráðherra skuli auk þess að skipa seðlabankastjóra skipa aðstoðarseðlabankastjóra sem skuli vera staðgengill seðlabankastjóra og er lagt til að um skipun, skipunartíma og hæfniskröfur hans gildi sömu reglur og um seðlabankastjóra. Aðstoðarseðlabankastjóri leysir seðlabankastjóra af í styttri fjarvistum og forföllum og fer hann þá með sömu valdheimildir og seðlabankastjóri samkvæmt lögnum, sbr. almennar reglur um innra valdframsal innan stofnana ríkisins, sbr. nánar reglur sem seðlabankastjóri setur um umboð starfsmanna, þ.m.t. aðstoðarseðlabankastjóra, til að skuldbinda bankann með undirskrift sinni og skulu reglurnar staðfestar af bankaráði. Komi til lengri forfalla getur forsætisráðherra, sbr. 2. efnismgr. 3. gr. frumvarpsins, sett seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra eða aðstoðarseðlabankastjóra tímabundið í embætti. Líkt og fyrr er getið komu fram athugasemdir í mörgum umsagna og hjá gestum um að þær kröfur um menntun sem kveðið er á um í frumvarpinu væru of þröngt skilgreindar. Lagt er til að menntunarkröfur verði rýmkaðar með þeim hætti að í stað meistaraþrófs í hagfræði verði áskilið að viðkomandi hafi lokið háskólaprófi í hagfræði eða tengdum greinum og búi yfir víðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum. Telur meiri hlutinn að sem dæmi um fagsvið viðkomandi umsækjenda kæmu til greina viðskiptafræði, rekstrarhagfræði, fjármálaverkfræði eða -stærðfræði, tölfræði við hagrannsóknir, fjármála- og viðskiptalögfræði, o.fl. Einnig er lagt til að skipunartími seðlabankastjóra sem og aðstoðarseðlabankastjóra skuli vera fimm ár til samræmis við skipunartíma annarra embættismanna íslenska ríkisins, sbr. þó tillögu um nýtt ákvæði til bráðabirgða um að við fyrstu skipun verði aðstoðarseðlabankastjóri skipaður til fjögurra ára. Enn fremur er gerð tillaga um að við skipun í embætti seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra skuli forsætisráðherra skipa sérstaka nefnd sem hafi það hlutverk að leggja mat á hæfni umsækjenda um stöðu seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra. Miðar tillagan að því að styrkja enn frekar faglegan grundvöll við skipun í embættin. Gert er ráð fyrir því að bankaráð Seðlabanka Íslands skipi einn fulltrúa í nefndina, einn fulltrúi verði skipaður af samstarfsnefnd háskólastigsins, en í henni eiga sæti rektorar háskóla sem hafa fengið viðurkenningu menntamálaráðuneytis, og einn sem forsætisráðherra skipar án tilnefningar og verði hann formaður nefndarinnar. Þá

er lagt til að áréttað verði sérstaklega að settar skuli reglur um umboð aðstoðarseðlabankastjóra til að skuldbinda bankann.

Í þriðja lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á 4. gr. að því er varðar peningastefnunefnd. Lagt er til að áréttað verði að peningastefnunefnd skuli við ákvarðanatöku um beitingu stjórnstækja bankans í peningamálum taka mið af ástandi og horfum í fjármálastöðugleika með sama hætti og tekið er mið af ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum. Einnig er lögð til sú breyting að aðstoðarseðlabankastjóri eigi sæti í peningastefnunefnd ásamt einum yfirmanni bankans á sviði mótunar eða framkvæmdar stefnu í peningamálum. Þá er lagt til að í stað þess að seðlabankastjóri skipi tvo nefndarmenn að fenginni staðfestingu ráðherra þá skipi forsætisráðherra hina tvo utanaðkomandi nefndarmenn beint. Miðar breytingin að því að takmarka áhrifavald seðlabankastjóra að þessu leyti. Skulu þessir tveir menn vera sérfræðingar á sviði efnahags- og peningamála og telur meiri hlutinn að til álita kæmi að fá erlendan einstakling til að taka sæti í nefndinni. Loks er lagt til að skipunartími utanaðkomandi nefndarmanna verði fimm ár, sbr. þó tillögu um nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem mælt er fyrir um að við fyrstu skipun í nefndina verði annar nefndarmaðurinn skipaður til þriggja ára en hinn til fjögurra ára. Tiltekið er að atkvæði staðgengils ráði úrslitum ef atkvæði falla jöfn og formaður er fjarverandi. Enn fremur leggur meiri hlutinn til að fundargerðir peningastefnunefndar verði birtar opinberlega. Er það talið til þess fallið að auka trúverðugleika ákvarðana nefndarinnar auk þess sem það felur í sér aukið gagnsæi. Telja verður nauðsynlegt fyrir fjármálastöðugleika að það fái upplýsingar um á hvaða grunni þessar ákvarðanir séu teknar. Gagnrýnt hefur verið af hálfu fjármálastöðugleikisráðgjafara að forsendur og markmið stýrivaxtaákvarðana séu ekki uppi á borðinu. Sú breyting sem hér er lögð til er fyrst og fremst sett fram til að auka tiltrú á Seðlabankanum og auka gagnsæi stýrivaxtaákvarðana hans. Um leið fengi bankinn nauðsynlegt aðhald og málefnaleg umræða mundi aukast. Er það til að mynda talið þýðingarmikið að upplýst sé hvernig atkvæði falla við töku ákvarðana í nefndinni. Er gert ráð fyrir því að peningastefnunefnd setji nánari reglur um birtingu fundargerða, þ.m.t. um tíma- mark birtingar o.fl. Einnig er lagt til að peningastefnunefnd gefi Alþingi tvisvar á ári skýrslu um störf sín. Gengið er út frá því að þrjár nefndir þingsins, efnahags- og skattanefnd, fjárlaganefnd og viðskiptanefnd, fundi sameiginlega um efni skýrslanna ásamt nefndarmönnum úr peningastefnunefnd.

Í fjórða lagi er lögð til viðbót við 5. gr. í þá veru að kveðið verði á um að nefndarmönnum í peningastefnunefnd sé óheimilt að sinna störfum utan bankans sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Miðar ákvæðið að því að koma í veg fyrir hagsmunarárekstra í störfum þeirra. Komi upp ágreiningur um beitingu ákvæðisins sker forsætisráðherra úr. Þá er jafnframt gerð tillaga um að forsætisráðherra geti með reglugerð kveðið nánar á um hæfisskilyrði, þ.m.t. neikvæð hæfisskilyrði þeirra sem taka sæti í peningastefnunefnd.

Í fimmta lagi eru lagðar til breytingar á 7. gr. þar sem rétt þykir að bankaráðið ákveði einnig starfskjör aðstoðarseðlabankastjóra eins og seðlabankastjóra.

Í sjötta lagi er lagt til að gerðar verði breytingar á 9. gr. þannig að áréttað verði að um nefndarmenn í peningastefnunefnd og aðstoðarseðlabankastjóra gildi sömu ákvæði um þagnarskyldu og meðferð trúnaðarupplýsinga og gilda um seðlabankastjóra, starfsmenn bankans og bankaráðsmenn skv. 35. gr. laganna.

Í sjöunda lagi eru lagðar til nokkrar breytingar á bráðabirgðaákvæðum og leggur meiri hlutinn einnig til að bætt verði við nýju ákvæði til bráðabirgða. Lagðar eru til breytingar á ákvæði II til bráðabirgða í frumvarpinu sem fela í sér heimild til handa forsætisráðherra til að setja seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra tímabundið í embætti þar til skipað hefur verið í embættin samkvæmt ákvæðum laganna. Um þessa tímabundnu setningu gilda

ekki ákvæði 4. tölul. 6. gr. eða 1. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, en í því sambandi ber að áréttta að 2. mgr. 20. gr. stjórnarskrárinnar gildir einvörðungu um skipun í embætti. Þá felur ákvæðið jafnframt í sér að lögfest er undantekning frá 24. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Skal settur seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri gegna embætti þar til skipað hefur verið í stöðurnar á grundvelli auglýsinga samkvæmt ákvæðum laganna.

Þá er líkt og fyrr er getið lagt til að við bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem hafi það að markmiði að koma í veg fyrir að skipunartími seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra renni út á sama tíma. Einnig til að koma í veg fyrir að skipunartími þeirra tveggja nefndarmanna í peningastefnunefnd sem forsætisráðherra skipar renni út á sama tíma, en heppilegra þykir að endurnýjun í nefndinni eigi sér stað í áföngum.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 19. febr. 2009.

Álfheiður Ingadóttir,
form., frsm.

Gunnar Svavarsson.

Lúðvík Bergvinsson.

Höskuldur Þórhallsson.

Birkir J. Jónsson.