

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 17. apríl 2019

Efni: Frumvörp til laga um Seðlabanka Íslands (790. mál) og breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. (765. mál)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að veita frumvörpunum umsögn. Bæði snúa þau að sameiningu Seðlabanka Íslands (SÍ) og Fjármálaeftirlitsins (FME). Viðskiptaráð skilaði í síðasta mánuði umsögn um málið á fyrri stigum og er í meginatriðum fylgjandi sameiningu SÍ og FME¹. Helstu atriðin sem koma fram í þessari umsögn eru:

- Viðskiptaráð er fylgjandi sameiningu SÍ og FME að minnsta kosti hvað varðar þætti sem snúa að fjármálastöðugleika.
- Ný könnun um eftirlitsmenningu sýnir að gera má betur í framkvæmd fjármálaeftirlits.
- Sameining ætti að styrkja Seðlabankann en jafnframt að skapa svigrúm til hagræðingar í rekstri.
- Seðlabankinn verður við sameiningu enn valdameiri stofnun og gallar eru á að færa alla starfsemi SÍ og FME undir einn hatt. Tryggja þarf gott utanaðkomandi aðhald í því ljósi, t.d. frá bankaráði.
- Seðlabankinn á ekki að geta farið í samkeppni við einkaaðila nema brýn nauðsyn sé til.
- Áhersla á fjármálastöðugleika í starfsemi seðlabanka er sumpart nýlunda sem krefst eftirfylgni stjórnvalda og rannsókna.
- Skýra þarf eða fella út ákvæði um að ráðherra staðfesti heimildir til erlendrar lántöku og veðhlutföll fasteignalána.
- Rökstyðja þarf hvers vegna heimild til að festa gengi krónunnar er nú jafnsett heimild til að setja verðbólguþolmið í ákvæði um markmið og verkefni SÍ.

Hagræði af sameiningu stofnana

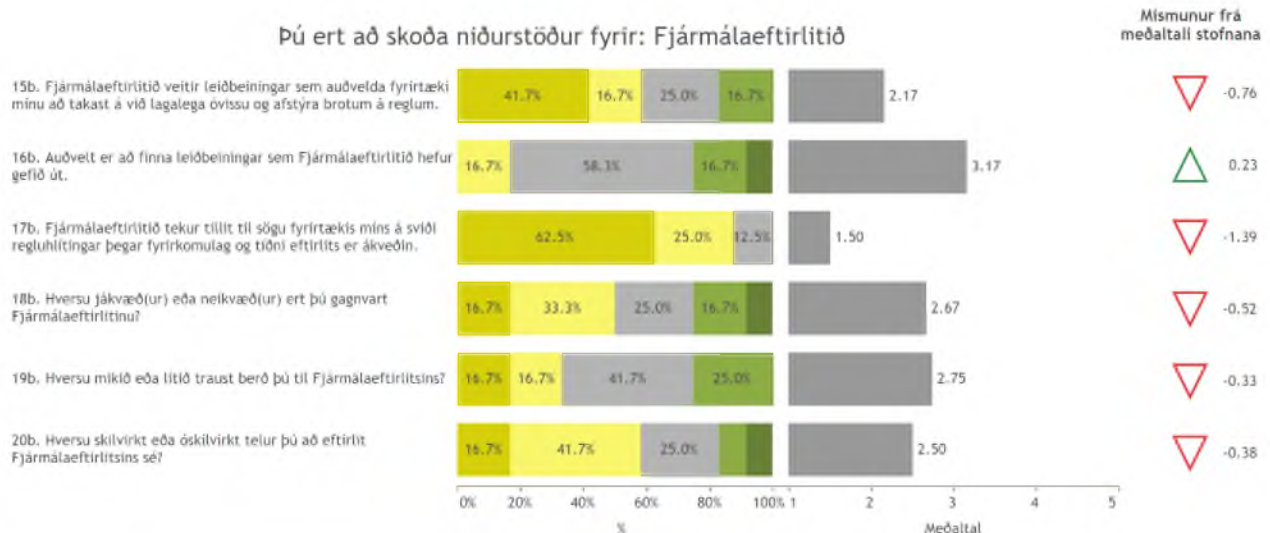
Viðskiptaráð hefur ætíð talað fyrir hagræðingu í opinberum rekstri svo að fjármunir nýtist sem best og til að tryggja góða þjónustu. Meðal annars þess vegna telur Viðskiptaráð að sameining að minnsta kosti ákveðinna þátta í starfsemi SÍ og FME sé til hagsbóta og að sameinuð stofnun sé sterkari. Með því skapast enn fremur hagræðing hjá fjármálafyrirtækjum sem þurfa að skila upplýsingum til eins aðila í stað tveggja. Ísland er örríki og því er enn mikilvægara hér á landi en víðast annars staðar að líta til hagræðingar á sem flestum sviðum.

Í nýbirtum niðurstöðum könnunar sem ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur gerði til að kanna eftirlitsmenningu á Íslandi eru vísbendingar um að gera megi betur í framkvæmd fjármálaeftirlits hér á landi.² Af sex þáttum kemur FME verr út en aðrar eftirlitsstofnanir í fimm. Það sem einna helst er ábótavant skv. svarendum er leiðbeiningar til að takast á við lagalega óvissu og afstýra brotum á reglum og að tekið sé tillit til

¹ Sjá umsögn frá 18. mars sl.: <https://vi.is/malefnastarf/umsagnir/vandasom-sameining-Sedlabankans-og-FME/>

² Sjá niðurstöður: <http://www.maskina.is/maelabord/radgjafarnefnd-public/>

sögu fyrirtækis á sviði regluhlítningar. Einnig taldi meirihluti svarenda að eftirlit FME sé ekki nægilega skilvirkt. Sameining FME og SÍ mun vonandi stuðla að því að fjármáleftirlit komi betur út í þessum samanburði. Rétt er að taka fram að átta til tólf aðilar svöruðu spurningum í könnuninni sem snúa að Fjármálaeftirlitinu og ber að túlka niðurstöður könnunarinnar sem vísbendingar um afstöðu eftirlitsskyldra aðila.



Skjaskot úr [könnun Maskínu](#)

Í fyrri umsögn var Viðskiptaráð hlynnt því að sameina þá starfsemi SÍ og FME sem snýr að fjármálastöðugleika. Fjármálastöðugleiki hefur síðustu ár fengið meira vægi sem meginhlutverk seðlabanka almennt og aðgerðir og stefna til að tryggja hann, eins og ákvörðun eiginfjárfarfa banka, getur haft verulega þýðingu fyrir peningastefnu og öfugt. Þannig skapast einnig tækifæri til aukinnar skilvirkni í beitingu tækja peningastefnunnar í bland við tæki einda- og þjóðhagsvarúðar.

Þó að sameining eigi að skila sterkari stofnum ætti hún líka að geta sparað ríkinu fjármuni. Í öðru frumvarpinu (790. máli) kemur fram að starfsmenn FME muni halda störfum sínum við sameininguna við SÍ. Það kann að vera skynsamlegt fyrst um sinn þar sem framkvæmd sameiningarinnar er vandasöm. Þegar frá líður ætti þó að skapast svigrúm til fækkunar starfsfólks ef reynslan mun sýna hagræðingu af sameiningunni.

Ekkert er ókeypis – gallar við sameiningu sem taka þarf tillit til

Þó að sameining sé að mörgu leyti skynsamleg er hún ekki gallalaus. Í fyrri umsögn benti Viðskiptaráð á að eftirlit með fjármálamörkuðum sé ólíkt þeim hlutverkum að stuðla að verð- og fjármálastöðugleika og snýr fyrst og fremst að því að farið sé eftir lögum og reglum. Slíkt starf getur skaðað trúverðugleika SÍ á öðrum sviðum líkt og reynslan af gjaldeyriseftirliti SÍ virðist sýna. Framkvæmd peningastefnu og önnur starfsemi SÍ verður aldrei sterkari heldur en trúverðugleiki hans, svo mikið er í húfi. Einnig verður til einstaklega valdamikil stofnun með sameiningu SÍ og FME og í greinargerð er vísað til rannsókna þar sem bent er á mögulega hagsmunaárekstra og að vald seðlabanka sé með þessu fyrirkomulagi jafnvel of mikið.³

Fleiri, t.d. Samtök atvinnulífsins, Samtök fjármála-fyrirtækja og Kauphöll Íslands, hafa viðrað samskonar áhyggjur sem er að nokkru leyti svarað í greinargerð frumvarpsins. Í ljósi slíkra athugasemda þarf að

³ Edge, R.M. og N. Liang: New Financial Stability Governance Structures and Central Banks. *Hutchins Center Working Paper #32*, 2017; Goodhart, C.: „Linkages between macro-prudential and micro-prudential supervision.“ *Butterworths Journal of International Banking and Financial Law*, 30 (10), bls. 607–609.

grandskoða hvernig hæfileg valdreifing innan seðlabankans er tryggð og að honum sé veitt gott aðhald. Það má gera með ýmsum hætti. Ein leiðin væri að gera skýr skil milli fjármálaeftirlits eða viðskiptaháttaeftirlits og fjármálastöðugleika í stjórnskipun bankans, t.d. með því að varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits sitji ekki í fjármálastöðugleikanefnd. Hvort sem slík leið eða önnur er skynsamleg eða ekki er ljóst að tryggja þarf að aðhald að bankanum verði nægilegt þar sem Seðlabankinn verður gríðarlega valdamikil stofnun. Þar gegnir bankaráð lykilhutverki og tryggja þarf að ráðið geti sinnt hutverki sínu með fullnægjandi hætti þar sem það verður enn mikilvægara en áður ef af sameiningu verður. Í því felst meðal annars að hutverk innri endurskoðanda verður mikilvægara en áður, en jafnframt ætti að kanna möguleika á að bankaráðið geti notið faglegs stuðnings utan Seðlabankans.

Í þessu samhengi má nefna að samkvæmt frumvarpinu (790. mál, 1. mgr. 28. gr.) er Seðlabankanum „...heimilt að stofna eða eiga aðild að og hlut í fyrirtækjum og stofnunum á sviði kauphallarstarfsemi, verðbréfaskráningar, greiðslumiðlunar...“ Allt eru þetta verkefni sem einkaaðilar sinna eða geta sinnt að einhverju eða öllu leyti. Seðlabankinn, líkt og aðrar stofnanir, á ekki að vera í samkeppnisrekstri við einkaaðila nema brýn nauðsyn sé til og því væri rétt að bæta slíku ákvæði við 28. grein frumvarpsins um Seðlabanka Íslands og jafnframt að sá fyrirvari sem settur er í 2. mgr. greinarinnar er varðar venju eða eðli máls verði skýrður frekar. Samkvæmt orðanna hljóðan í greininni væri ekki loku fyrir það skotið að Seðlabankinn stofni eða eigi aðild að félagi sem annist viðskipti við einstaklinga og fyrirtæki, án þess að fara á svig við 2. mgr. 28. gr.

Mikilvægi fjármálastöðuleika

Sem fyrr segir er rétt skref stigið með því að starf Seðlabankans snúist í enn meira mæli um að tryggja fjármálastöðugleika. Slíkt er að nokkru leyti nýlunda í starfsemi seðlabanka um heim allan eftir fjármálakreppuna og því að verið að feta ótroðnar slóðir. Af þeim sökum þurfa stjórnvöld að fylgja þeim málefnum eftir á næstu árum. Það er til dæmis hægt að gera með því að efla rannsóknir á þessu sviði og því leggur Viðskiptaráð til að fyrsta málsgrein 35. gr. frumvarps til laga um Seðlabanka Íslands hljóði svo: „Seðlabanki Íslands stundar hagrannsóknir sem lúta að viðfangsefnum bankans á sviði peningamála, fjármálastöðugleika og fjármálakerfis.“

Fjármálastöðugleikaráð er hryggjarstykkið í þessum tiltölulega nýju áherslum og rétt væri að hún skilaði skýrslu til Alþingis um störf sín rétt og peningastefnunefnd gerir nú og mun gera áfram. Þannig má auka gagnsæi í störfum nefndarinnar og aðhald gagnvart henni. Þó að aðhald sé mikilvægt er jafnframt nauðsynlegt að tryggja sjálfstæði Seðlabankans þar sem það á við, t.d. hvað varðar peningastefnu sem hefur gefið góða raun víða um heim. Í því samhengi skýtur dálítið skökku við að veðhlutföll fasteignalána og reglur um erlenda lántöku þurfi að vera samþykktar af ráðherra sbr. 58. og 61. grein 765. máls. Möguleiki er á að skammtíma pólitískir hagsmunir geti þar orðið ofan á á kostnað fjármálastöðugleiki og færa þarf því sterk rök fyrir því að staðfesting ráðherra sé nauðsynleg.

Í greinargerð frumvarpsins um SÍ (790. mál) kemur fram að ekki sé heppilegt að færa ákvarðanir um beitingu fjárstreymistækisins, eða sérstakar bindiskyldu á erlenda fjárfestingu (innflæðishöft í daglegu tali), að þessu stöddu. Fyrst þurfi að fara fram heildarendurskoðun á lögum um gjaldeyrismál. Viðskiptaráð hvetur til þess að það sé gert sem fyrst og að fjárstreymistækið verði til framtíðar á forræði fjármálastöðugleikanefndar og aðeins hugsað sem úrræði við sérstakar aðstæður en ekki sem sé almennt virkt.

Gengismarkmið ekki í kortunum

Það vekur nokkra athygli að heimild Seðlabankans til að lýsa yfir markmiði um gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum sé nú höfð í 2. gr. um markmið og verkefni Seðlabanka Íslands en ekki í VIII. kafla

um gengismál, gjaldeyrismarkað og erlend samskipti sem væri sambærilegt við núgildandi lög. Ekkert hefur komið fram um að til standi að koma á sérstöku gengismarkmiði hér á landi og því kemur þessi tilfærsla á heimild Seðlabankans nokkuð á óvart. Rétt væri að þessi tilfærsla væri í það minnsta rökstudd því ekki er að sjá að neitt sérstakt kalli á að fella heimild um gengismarkmið, t.d. fastgengi, undir sama hatt og önnur meginmarkmið bankans eins og verðbólguþolmið.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið verði samþykkt að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda. Að lokum áskilur Viðskiptaráð sér rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum.

Virðingarfyllt,



Konráð S. Guðjónsson

Hagfræðingur Viðskiptaráðs Íslands