

26. apríl 2019

1904021

Nefndasvið Alþingis
nefndasvið@althingi.is
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands, mál nr. 790, og frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, mál nr. 765, 149. löggjafarþing.

Með tölvupóstum, dags. 3. apríl 2019, óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands, 790. mál, og um frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins („frumvarp til sameiningarsafnlaga“), 765. mál. Til einföldunar er í umsögn þessari að finna umfjöllun um bæði frumvörpin þar sem um tengd mál er að ræða.

Frumvörpin eru lögð fram vegna fyrirhugaðrar sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands er lagt til að sett verði ný heildarlög um Seðlabanka Íslands þar sem Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið verði sameinuð í eina stofnun undir heitinu Seðlabanki Íslands. Í frumvarpi til sameiningarsafnlaga eru lagðar til nauðsynlegar breytingar á lögum vegna sameiningar stofnananna.

Ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins hefur farið með yfirstjórn verkefnisins og á vegum hennar hefur starfað verkefnisstjórn um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit, skipuð af forsætisráðherra. Tengiliður Seðlabankans, Rannveig Sigurðardóttir, aðstoðarseðlabankastjóri, starfaði með verkefnisstjórninni. Seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri sátu einnig fundi ráðherranefndarinnar þegar fjallað var um sameininguna. Frá því að undirbúningur hófst að gerð frumvarpanna hefur Seðlabankinn komið á framfæri ýmsum athugasemdum og ábendingum. Seðlabankinn vill áréttta að naumur tími var gefinn til smíði frumvarpanna miðað við umfang verkefnisins og eru því enn nokkur atriði sem bankinn vill vekja athygli á í báðum frumvörpum.

Seðlabanki Íslands styður í meginatriðum þær breytingar sem felast í frumvörpunum. Breytingarnar sem lagðar eru til munu draga úr þeim göllum sem hafa fylgt því að yfirsýn og ábyrgð varðandi fjármálastöðugleika hefur verið á hendi tveggja stofnana. Þá munu þessar breytingar leysa það vandamál sem varð þjóðinni til tjóns í fjármálakreppunni að Seðlabankinn, lánveitandinn til þrautavara, hafði ekki nægilega góða innsýn í stöðu einstakra kerfislega mikilvægra banka.

Þrátt fyrir þetta telur Seðlabankinn að það geti verið ástæða til að skoða lagfæringar á ýmsum atriðum í frumvörpunum. Fyrir því eru aðallega tvær ástæður. Í fyrsta lagi er sú leið að sameiningu sem hér er lögð til ekki sú sama og mest hefur verið í umræðunni á undanförmum árum, þ.e. að sameina þjóðhagsvarúð og eindarvarúð í Seðlabankanum en að Fjármálaeftirlitið sinni áfram viðskiptaháttaeftirliti og neytendavernd. Þess í stað er um að ræða allsherjarsameiningu. Seðlabankinn féllst á það fyrirkomulag á fyrri stigum málsins sem ákveðna málamiðlun sem var talin líkleg til að skapa meiri sátt um sameininguna. Auk þess eru viss rök fyrir þessari leið í mjög litlu landi. Það breytir því ekki að því fylgja ýmis vandamál eins og nánar verður fjallað um síðar í umsögninni. Ekki er víst að nægilegur tími hafi gefist við samningu frumvarpanna til að finna bestu leiðir til að draga úr þeim. Í öðru lagi er hætt við að líkur á ágöllum séu meiri við það að vinna frumvörpin á svo stuttum tíma og því mikilvægt að nýta þinglega meðferð til að draga úr þeim sem kostur er.

Stefnt er að því að frumvörpin verði að lögum á yfirstandandi þingi og styður Seðlabankinn það markmið. Hvernig tekst til um sameininguna mun svo ráðast af framkvæmdinni hjá hinni sameinuðu stofnun. Þá kann að koma í ljós að æskilegt verði að gera einhverjar frekari breytingar á lögum til að stuðla að því að stofnunin geti sem best unnið að þeim mikilvægu markmiðum sem henni verða sett.

Markmið sameiningar og verkefni stefnunefnda

Stjórnskipulag Seðlabankans eftir sameiningu bankans og Fjármálaeftirlitsins þarf að fela í sér ásættanlega málamiðlun á milli sjónarmiða sem kunna að rekast á:

1. Að sameiningin leiði til aukinnar skilvirkni í eftirliti með fjármálakerfinu, bæti stefnumótun á sviði fjármálastöðugleika og skili samlegð til lengri tíma litid.
2. Að sameiningin leiði ekki til árekstra á milli ólíkra stefnumiða og aukinnar orðsporsáhættu fyrir Seðlabankann, þannig að einn hluti starfseminnar hafi truflandi áhrif á hinn.

Seðlabankinn telur að fyrirliggjandi frumvörp til laga feli í sér ásættanlega málamiðlun á milli ofangreindra sjónarmiða þótt aðrar leiðir séu einnig færar. Seðlabankinn leggur ekki til grundvallarbreytingar á þeirri málamiðlun sem felst í frumvarpinu varðandi stjórnskipun Seðlabankans og nefnda sem starfa á hans vegum, en vill vekja athygli á mögulegum tilfærslum á ákvörðunum tveggja nefnda bankans sem gætu styrkt stjórnskipulag hinnar sameinuðu stofnunar, leitt til aukinnar skilvirkni og dregið úr orðsporsáhættu.

Í frumvörpunum er lagt til að fjármálaeftirlit í heild sinni verði sameinað Seðlabanka Íslands, hvort heldur um er að ræða varúðareftirlit með bönkum, eftirlit með öðrum aðilum á fjármálamarkaði eða viðskiptaháttaeftirlit. Í því felst að öll viðfangsefni á sviði þjóðhagsvarúðar sameinast í Seðlabankanum. Nokkur samlegð ætti að felast í sameiningu mismunandi þátta eftirlitsins og þjóðhagsvarúðar í einni stofnun en slíkri heildarlausn fylgja óhjákvæmilega einnig vandamál sem mikilvægt er að milda eins og kostur er. Seðlabankinn lítur svo á að yfirstjórn hinnar sameinuðu stofnunnar sé falið fullt svigrúm til að haga skipulagi hennar með þeim hætti að það stuðli að aukinni skilvirkni og samlegð. Lögin munu hins vegar afmarka vald- og ábyrgðarsvið peningastefnunefndar, fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar auk seðlabankastjóra og þriggja varaseðlabankastjóra.

Nefndirnar þrjár ættu að tryggja æskilega valddreifingu og stuðla að gagnsæi. Ytri meðlimi nefndanna er hægt að velja með tilliti til þekkingar og reynslu sem talin er nýtast við ákvörðunartöku í hverri nefnd. Þannig veita þeir aðhald og breidd við töku ákvarðana. Góð reynsla er af starfi peningastefnunefndar sem mun starfa í nánast óbreyttri mynd. Fjármálaeftirlitsnefnd er að mestu falið það hlutverk sem stjórn Fjármálaeftirlitsins hafði áður. Fjármálastöðugleikanefnd kemur í stað kerfisáhættunefndar og að nokkru leyti fjármálastöðugleikaráðs í núverandi skipulagi en nefndin mun taka endanlegar ákvarðanir um tiltekin varúðartæki sem áður voru á hendi ýmist Seðlabankans eða Fjármálaeftirlitsins. Nefndirnar hafa sjálfstæði til að taka ákvarðanir, búa yfir nauðsynlegum tækjum til að ná markmiðum sínum og ábyrgðarsvið þeirra eru skýr.

Samkvæmt frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands verða ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika í höndum fjármálastöðugleikaneftirlits. Undir nefndina falla því ákvarðanir um þjóðhagsvarúðartæki, m.a. eiginfjáruka. Fjármálaeftirlitsnefnd er samkvæmt frumvarpinu hins vegar falið það hlutverk að taka allar ákvarðanir er varða eindarvarúðareftirlit að viðbættum ákvörðunum um lausafjárreglur sem nú er að hluta hjá Seðlabankanum.

Í fjármálaeftirlitsnefnd eru jafnframt ákvarðanir er varða viðskiptaháttaeftirlit, en þeim getur fylgt fyrrnefnd orðsporsáhætta sem geti smitast yfir á aðra starfsemi bankans. Huga þarf að leiðum til að draga úr þessari áhættu. Viðskiptaháttaeftirlit er að sumu leyti sambærilegt því verkefni sem Seðlabankanum var falið við framkvæmd gjaldeyriseftirlits og hefur reynsla bankans af þeim hluta framkvæmdarinnar sem varðar heimildir til beitingar refsikenntra viðurlaga, þvingunaraðgerða og sem varða kærur til lögreglu sýnt að þess háttar starfsemi fylgir orðsporsáhætta og getur haft neikvæð áhrif á aðra starfsemi bankans. Í þessu samhengi má nefna að erlendir sérfræðingar hafa fjallað um orðsporsáhættu í tengslum við viðskiptaháttaeftirlit, en í skýrslu Andrew Large frá 2012 kemur fram að aðgerðir eða aðgerðarleysi Seðlabankans á sviði viðskiptaháttareftirlits, verði bankanum falið slíkt eftirlit, gæti skadað trúverðugleika hans og staðið í vegi fyrir árangri Seðlabankans á öðrum sviðum. Með því að fela fjármálaeftirlitsnefnd endanlegar ákvarðanir á sviði viðskiptahátta er að nokkru leyti reynt að leysa þennan vanda. Í þessu sambandi hefur komið til álita að seðlabankastjóri sæti ekki í fjármálaeftirlitsnefnd en það gengur illa upp þar sem í frumvörpunum er gert ráð fyrir að ákvarðanir um reglusetningu varðandi eigin- og lausafjárkröfur á kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki verði teknar í fjármálaeftirlitsnefnd.

Þá ber að nefna að þar sem ákvarðanir um þjóðhags- og eindarvarúð eru enn aðskildar nýtir áformuð verkaskipting á milli fjármálastöðugleikaneftirlits og eftirlitsneftirlits ekki fyllilega ávinning þess að hafa starfsemi á sviði þjóðhags- og eindarvarúðar innan sömu stofnunar. Þjóðhagsvarúðarstefna byggist á heildarmati á stöðugleika fjármálakerfisins, þ.e.a.s. samspili eindanna sem það mynda og þjóðarbúskaparins og markmið hennar er að takmarka kerfisáhættu. Matið krefst því yfirsýnar yfir stöðu einstakra fyrirtækja innan þess, einkum kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja. Einnig spila stýritæki á sviðum eindarvarúðar og þjóðhagsvarúðar saman en geta einnig haft gagnvirk áhrif. Þá geta stjórnækkin til að ná markmiðum verið þau sömu, svo sem eiginfjár- og lausafjárkröfur. Því er rík þörf á að samþætta og samræma mótun þeirra og beitingu. Eindarvarúð og þjóðhagsvarúð eru sérstaklega nátengd hér á landi í ljósi þess að bankakerfið samanstendur að mestu leyti af þremur kerfislega mikilvægum bönkum, sem hver og einn hefur mikil áhrif á allt kerfið og stöðugleika þess.

Jafnframt er vert að hafa í huga að ákvarðanir fjármálaeftirlitsnefndar kunna að krefjast nokkuð öðruvísi samsetningar reynslu og menntunar en æskilegt er að einkenni fjármálastöðugleikanefnd. Margar ákvarðanir fjármálaeftirlitsnefndar eru þess eðlis að lögfræðimenntun og reynsla á því sviði ætti að veða þungt en þar skal m.a. taka ákvarðanir um stjórnvaldssektir og önnur viðurlög vegna brota svo og kærur til lögreglu. Ákvarðanir um varúdarkröfur sem byggja á mati á kerfisáhættu og að horft sé til lengri tíma áhrifa krefjast aftur á móti þekkingar og reynslu á sviði fjármála- og hagfræði eða tengdra greina. Rétt er að taka fram að tilhögun vinnu við eindarvarúð og viðskiptaháttaeftirlit innan sameinaðrar stofnunar þarf ekki að ráðast af því í hvaða nefnd endanleg ákvörðun er tekin.

Væru ákvarðanir um varúðarreglur hjá fjármálastöðugleikanefnd, sérstaklega hvað áhrærir kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki, þá væru þær á höndum sömu aðila og taka ákvarðanir um þjóðhagsvarúð. Það væri þá í samræmi við ýmsar álitserðir sem unnar hafa verið fyrir stjórnvöld af innlendum og erlendum sérfræðingum, þ.a.m. tillögur starfshóps um endurmat á ramma peningastefnu Íslands, sem forsætisráðherra skipaði í mars 2017 og voru birtar í skýrslu starfshópsins í júní 2018. Fyrirnefndur starfshópur forsætisráðherra ályktaði í samræmi við tillögur Kristin Forbes að sameina ætti þjóðhags- og eindarvarúð, eða flytja varúðareftirlitið í heild í Seðlabanka Íslands, skipa varaseðlabankastjóra yfir fjármálastöðugleika og varúðareftirliti og fela fjölskipaðri nefnd að taka meiri háttar ákvarðanir. Var það m.a. rökstutt með þeim hætti að þannig yrði hægt að leggja heildstætt mat á áhættu í kerfinu og getu þess til að mæta áhættu, þ.e. viðnámsþrótt þess. Starfshópurinn benti einnig á að þetta væri sérstaklega mikilvægt hér á landi í ljósi ráðandi stöðu þriggja kerfislega mikilvægra banka.

Væri ofangreind reglusetning hjá fjármálastöðugleikanefnd væru rök fyrir því að seðlabankastjóri sæti ekki í fjármálaeftirlitsnefnd. Þannig mætti samtímis ná fram bæði málamiðlun á milli sjónarmiða um frekari aðskilnað viðskiptaháttareftirlits vegna orðsporsáhættu og samlegðaráhrifum af því að eindarvarúð er færð nær þjóðhagsvarúð en er í núverandi frumvarpi. Rétt er að hafa í huga að slíkt fyrirkomulag kemur ekki í veg fyrir að ákvarðanir um varúðarreglur verði einnig til umræðu innan fjármálaeftirlitsnefndar og hefur engin áhrif á skipulag vinnu bankans á þessu sviði fjármálaeftirlits.

Önnur leið sem kæmi til greina er um að verkaskipting nefndanna væri með þeim hætti sem lagt er til í frumvörpunum en að afmörkuð séu með einhverjum hætti þau tilvik þar sem teknar eru ákvarðanir um eigin- og lausafjárkröfur og þá sitji seðlabankastjóri þá fundi nefndarinnar sem formaður en þess utan sé varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits formaður nefndarinnar.

Seðlabankinn telur óhád því hvort einhverjar breytingar verði gerðar í þinglegri meðferð eða ekki að nauðsynlegt sé að sett verði ákvæði í lögin að verkaskipting nefnda verði endurskoðuð í ljósi reynslunnar innan tveggja ára frá gildistöku laganna. Því leggur Seðlabankinn til að bætt verði bráðabirgðaákvæði við frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands sem hljóði svo:

„Endurskoða skal afmörkun verkefna milli fjármálaeftirlitsnefndar og fjármálastöðugleikanefndar innan tveggja ára frá gildistöku.“

Eftirlit með fjármálastarfsemi í sameinaðri stofnun

Í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands er fjallað um skipulag fyrir hina sameinuðu stofnun. Með því frumvarpi og frumvarpi til sameiningarsafnlaga er lagt til að Seðlabankinn fari með þau verkefni sem Fjármálaeftirlitinu eru falin í lögum. Þannig er gert ráð fyrir að ákvarðanir varðandi fjármálaeftirlit verði teknar í fjármálaeftirlitsnefnd og að nefndin geti framselt til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits vald til að taka ákvarðanir sem ekki teljast meiri háttar. Þá er heitinu Fjármálaeftirlit viðhaldið í lögum. Í greinargerð með frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands er að finna eftirfarandi rökstuðning fyrir fyrirkomulaginu:

„Heitimu „Fjármálaeftirlitið“ verður því viðhaldið í lögum til hægðarauka og gagnsæis um ákvarðanir sem varða fjármálaeftirlit en þó einkum til að halda til haga aðgreiningu ákvarðana sem varða opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem heyrir undir fjármálaeftirlitsnefnd, frá öðrum ákvörðunum Seðlabankans. Þá er þetta einnig gert vegna fjármögnunar verkefna sem falla undir opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, en þau verða áfram fjármögnuð með álagningu eftirlitsgjalds á eftirlitsskylda aðila.“

Markmið sameiningar er sem fyrr segir að efla traust og tryggja skilvirkni og gagnsæi. Ganga verður út frá því að þessum markmiðum verði m.a. náð með því að gera stjórnskipan sameinaðrar stofnunar einfalda, ábyrgð skýra, koma í veg fyrir tvíverknað innan stofnunarinnar og hafa umgjörð starfseminnar með þeim hætti að þeir sem við hana skipta séu ekki í vafa um réttarstöðu sína. Af þessu leiðir að æskilegt er að löggin gefi skýra mynd af hlutverki sameinaðrar stofnunar og að samræmi sé í tilvísunum. Seðlabankinn lagði áherslu á það við undirbúning frumvarpanna að þessum markmiðum yrði best náð ef stjórnskipan sameinaðrar stofnunar yrði eins skýr og hægt er til að skapa vissu um gildi einstakra ákvarðana.

Í þessu sambandi má vekja sérstaka athygli á því að ekki er algjör samfella í tilvísunum til Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands í frumvarpstextanum, t.d. í 5. gr. frumvarps til sameiningarsafnlaga („*Samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila*“).¹ Þar vekur eftirtekt að heitið „Fjármálaeftirlitið“ er notað án þess að með því sé verið að vísa tiltekinni ákvörðun til fjármálaeftirlitsnefndar, þar eð ekki er um ákvörðun að ræða sbr. 1. mgr. 15. gr. frumvarps til heildarlaga um Seðlabanka Íslands. Þetta er í ósamræmi við ummæli í greinargerðum þar sem fram kemur að í þeim tilvikum þar sem vísað er í „Fjármálaeftirlitið“ sé um að ræða ákvarðanir fjármálaeftirlitsnefndar. Því er óljóst í þessu tilviki, þar sem ekki er um að ræða ákvörðun sem heyrir undir fjármálaeftirlitsnefnd, hvers vegna vísað er til Fjármálaeftirlitsins en ekki Seðlabankans. Að mati Seðlabankans þarf því einnig að gæta að innra samræmi frumvarpstextans.

Seðlabankinn hefur því sett fram athugasemdir við framangreinda framsetningu með það að leiðarljósi að auka skýrleika, bæði hvað varðar frumvarpstexta og stjórnskipan sameinaðrar stofnunar. Eftirfarandi tillögur hafa verið lagðar fram af hálfu Seðlabankans til verkefnisstjórnar og telur bankinn ástæðu til að ítreka þær, en tillögurnar eru að mati bankans báðar til þess fallnar að koma til móts við framangreind sjónarmið.

Fyrri tillagan lýtur að því að fella ákvarðanir undir fjármálaeftirlitsnefnd með beinum hætti í stað þess að vísa til Fjármálaeftirlitsins. Að mati Seðlabankans gefur slík framsetning heildstæðari mynd af sameinaðri stofnun sem endurspeglar í frumvarpstexta og veitir þá ásynnd að um eina stofnun sé að

¹ *Ákvæðið hljóðar svo:* Sérstök samráðsnefnd sem skipuð er fulltrúum eftirlitsskyldra aðila skal starfa í tengslum við Fjármálaeftirlitið. Seðlabanki Íslands skal eiga reglulega fundi með samráðsnefndinni. Samráðsnefndin hefur ekki ákvörðunarvald í málefnum Fjármálaeftirlitsins. Nánar skal kveðið á um samráðsnefndina í reglugerð, meðal annars um skipan hennar.

ræða. Samkvæmt því fyrirkomulagi sem birtist í frumvörpunum verður einungis ljóst með samlestri ákvæða tveggja eða fleiri lagabálka að það sé í raun fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabankans sem taki umræddar ákvarðanir.

Verði ekki fallist á þessa tillögu Seðlabankans telur bankinn æskilegt að lagaákvæði er varða skipulag sameinaðrar stofnunar verði dregin saman í sameiningarsafnlögum. Þannig verði annars vegar bætt við texta um að framkvæmd laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi sé í höndum Seðlabanka Íslands, og hins vegar að þar sem lög eða stjórnvaldsfyrirmæli vísi til Fjármálaeftirlitsins sé átt við Seðlabanka Íslands. Með því er það skýrt að það er hin sameinaða stofnun, Seðlabanki Íslands, sem fer með fjármálaeftirlit. Seðlabankinn telur að með þessu sé jafnvægi náð á milli sjónarmiða um skýrleika laga, samræmi við meginmarkmið ráðherranefndarinnar og áherslu verkefnastjórnarinnar um að halda í heitið Fjármálaeftirlit.

Staðfesting ráðherra

Seðlabankinn telur tilefni til að vekja athygli á breyttu fyrirkomulagi beitingar þjóðhagsvarúðartækja er varða heimildir til reglusetningar, annars vegar vegna útlána tengdum erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu og hins vegar vegna fasteignalána til neytenda, sbr. 58. og 61. gr. í frumvarpi til sameiningarsafnlaga. Við undirbúning frumvarpanna gerði Seðlabankinn athugasemdir við þetta breytta fyrirkomulag.

Samkvæmt núgildandi lögum er ýmist Seðlabankanum eða Fjármálaeftirlitinu heimilt að setja fyrrnefndar reglur, að fengnu álit fjármálastöðugleikaráðs. Samkvæmt frumvarpi til sameiningarsafnlaga getur fjármálastöðugleikanefnd tekið ákvörðun um setningu þessara reglna, að fenginni staðfestingu ráðherra. Með þessu fyrirkomulagi öðlast ráðherra í raun aukið vald í formi neitunarvalds varðandi beitingu þessara tækja. Þetta dregur auk þess úr gagnsæi miðað við það sem nú er þar sem ekki er kveðið á um að ráðherra birti opinberlega rökstuðning fyrir ákvörðun sinni ef hann staðfestir ekki reglurnar.²

Samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi er aðkoma ráðherra að setningu reglnanna í gegnum fjármálastöðugleikaráð sem skipað er þremur aðilum, þ.e. ráðherra, seðlabankastjóra og forstjóra Fjármálaeftirlitsins, og veitir óbindandi álit. Fjármálastöðugleikanefnd verður samkvæmt frumvarpinu skipuð sjö nefndarmönnum, þar af þremur utanaðkomandi sérfræðingum sem ráðherra skipar til fimm ára í senn, auk þess sem ráðuneytisstjóri, eða tilnefndur embættismaður ráðuneytis sem fer með málefni fjármálastöðugleika, mun eiga sæti á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar. Því ætti að vera tryggt að ákvarðanir nefndarinnar byggji á breiðum faglegum grundvelli og að ráðuneytið sé vel upplýst um gang þessara mála og ráðherra geti komið sjónarmiðum á framfæri.

Komi til þess að ráðherra hafni staðfestingu framangreindra reglna kemur upp sú staða að fjármálastöðugleikanefnd getur ekki beitt þeim tækjum sem hún telur nauðsynleg til að varðveita fjármálastöðugleika. Við það skapast óvissa um hvar ábyrgðin á varðveislu fjármálastöðugleika í raun liggur. Þannig má færa fyrir því rök að ábyrgðin sé samkvæmt frumvarpinu flutt, a.m.k. að hluta,

² Í núverandi skipulagi skal fjármálastöðugleikaráð, ef upp koma aðstæður sem eru líklegar til að hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið eða ógna fjármálastöðugleika, beina tilmælum um viðeigandi aðgerðir til þar til bærra stjórnvalda (Seðlabankans eða Fjármálaeftirlitsins). Fjármálastöðugleikaráð skal birta tilmæli sín og rökstuðning fyrir þeim opinberlega nema í þeim tilvikum þar sem birting þeirra getur haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Fari sú stofnun sem tilmælum er beint til ekki að þeim skal hún skila skriflegum rökstuðningi til ráðsins fyrir afstöðu sinni innan hæfilegs tímafrests sem ráðið áskilur.

til ráðherra. Má í þessu sambandi minna á yfirlýst markmið sameiningarinnar en þar segir m.a.:

„Úrlausnarefnið er að tryggja sem skilvirkasta umgjörð um fjármálastöðugleika og styrkja framkvæmd þjóðhagsvarúðartækja auk þess að styrkja lagaumgjörð um peningastefnu og fjármálaeftirlit. Vandamál við níverandi fyrirkomulag fjármálastöðugleika eru einkum þau að ferlið er óskilvirkt, boðleiðir of langar og í einhverjum tilfellum liggur ekki fyrir hvar ábyrgðin liggur.“

Í ljósi framangreinds er lagt til að áskilnaður um samþykki ráðherra í 58. og 61. gr. frumvarps til sameiningarsafnlaga verði felldur á brott. Þá verði 58. gr. frumvarpsins, þar sem lögð er til breyting á 25. og 27. gr. laga um fasteignalán til neytenda, svohljóðandi:

„Í stað orðanna „Fjármálaeftirlitinu er heimilt, að fengnu áleti fjármálastöðugleikaráðs“ í 1. mgr. 25. gr. og 1. mgr. 27. gr. laganna kemur: Seðlabankanum er heimilt, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar.“

Þá verði 61. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að við 4. gr. laga um gjaldeyrismál bætist við ný grein 4. gr. a, svohljóðandi:

„Seðlabanka Íslands er heimilt, að undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, að setja lánastofnunum reglur um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu.“

Jafnframt má líta til þess að röksemdir með og á móti áskilnaði um samþykki ráðherra þurfa ekki endilega að vera þau sömu varðandi þessi tæki. Takmarkanir á fasteignalán til neytenda snerta allan almenning og geta haft áhrif á möguleika einstaklinga til fasteignakaupa. Það gæti falið í sér rök fyrir því að kjómir fulltrúar hafi lokaorðið. Á móti hefur verið bent á, m.a. í öðrum umsögnum sem nefndinni hafa borist í þessu máli, að slíkar nauðsynlegar takmarkanir gætu reynst óvinsælar og ráðherra væri því settur í erfiða stöðu. Reglusetning um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu byggir hins vegar á augljósari varúðarsjónarmiðum varðandi kerfisáhættu og almenningur verður fyrst og fremst var við þær þannig að lán í erlendri mynt eru ekki boði eins og nú er. Slíkar lánveitingar geta verið áhættusamar vegna gjaldeyrisáhættu, þær geta m.a. aukið verulega fjármagnsinnflæði til landsins, leitt til stækkunar bankakerfis umfram það sem æskilegt er og valdið eignaverðsbólum.

Verði ekki fallist á framangreindar tillögur um brottfellingu áskilnaðar um staðfestingu ráðherra, í heild eða að hluta, er lagt til að kveðið verði nánar á um ákvörðunartöku ráðherra í frumvarpinu í þeim tilvikum er hann hafnar staðfestingu á framangreindum reglum sem samþykktar hafa verið af fjármálastöðugleikanefnd. Það mætti t.d. gera með því að kveða á um að í þeim tilvikum beri ráðherra að birta opinberlega skriflegan rökstuðning fyrir ákvörðun sinni. Við framangreind ákvæði myndi þá bætast við svohljóðandi málsgrein: *„Staðfesti ráðherra ekki reglur Seðlabankans skal hann rökstyðja þá afstöðu sína opinberlega innan hæfilegs tímafrests.“*

Skipunartími seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra skv. 4. gr.

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins um Seðlabanka Íslands er fjallað um skipun og skipunartíma seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra. Þar er lagt til að ráðherra skipi seðlabankastjóra og þrjá varaseðlabankastjóra til fimm ára í senn, sem er óbreyttur skipunartími bankastjóra samkvæmt nágildandi lögum um Seðlabanka Íslands og að hægt sé að skipa sama mann í embætti að hámarki

Í tvö skipunartímabil. Þótt fimm ár séu almennur skipunartími embættismanna eru ekki nema í undantekningartilvikum skorður á því hversu oft má endurskipa sama einstakling í embætti. Í ljósi fjölgunar varaseðlabankastjóra gæti takmarkaður skipunartími leitt til þess að erfitt verði að skipa í stöðurnar, í ljósi þess að þörf er á ákveðinni hæfni til að gegna embættunum. Tíðni breytinga á því hverjir sitji í stólum seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra eykst eftir því sem skipunartíminn er styttri og hópur hæfra einstaklinga til að skipta þær þarf að vera stærri. Í þessu sambandi ber að nefna að skipunartími er almennt lengri í þeim löndum sem við berum okkur saman við sbr. meðfylgjandi töflu. Með vísan til þess leggur Seðlabankinn til að skipunartími seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra verði lengdur úr fimm árum í sex eða sjö ár.

	<i>Skipunartími</i>	<i>Takmarkanir á skipunum</i>
<i>Ástralía</i>	7 ár	-
<i>Bretland</i>	8 ár	Má einungis skipa einu sinni
<i>Danmörk</i>	Ótímabundin skipun	-
<i>Finnland</i>	7 ár	Má einungis skipa tvisvar
<i>Írland</i>	7 ár	-
<i>Kanada</i>	7 ár	-
<i>Noregur</i>	6 ár	Má einungis skipa tvisvar
<i>Nýja-Sjáland</i>	5 ár	-
<i>Svíþjóð</i>	5-6 ár	-

Birting upplýsinga af fundum fjármálastöðugleikanefndar skv. 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins um Seðlabanka Íslands er kveðið á um fundi fjármálastöðugleikanefndar og birtingu á meginefni funda og fundargerða. Í 2. mgr. er lagt til að nefndin geri opinberlega grein fyrir meginefni funda sinna næsta dag eftir að fundi lýkur og að fundargerðir nefndarinnar skuli gerðar opinberar innan eins mánaðar, nema ætla megi að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins er fjallað um ástæður þess að nefndin birti opinberlega meginefni funda sinna og fundargerðir, þ.e. til þess að auka trúverðugleika starfs nefndarinnar, auka gagnsæi og veita nefndinni aðhald. Seðlabankinn tekur undir þessi rök en telur þó að opinber birting upplýsinga af fundum nefndarinnar eigi aðeins við um störf nefndarinnar hvað varðar beitingu varúðartækja á sviði fjármálastöðugleika og mat á horfum, en ekki um málefni einstakra aðila sem nefndin kann einnig að fjalla um. Opinber birting slíkra upplýsinga, hvort sem er í umfjöllun um meginefni funda eða í fundargerðum nefndarinnar, ætti þar af leiðandi ekki að vera skylda. Í ljósi þess leggur Seðlabankinn í fyrsta lagi til að áskilnaður um opinbera birtingu eigi einungis við um reglubundna fundi nefndarinnar þar sem fjallað er almennt um mat á fjármálastöðugleika og beitingu tækja á sviði fjármálastöðugleika.

Þá kann tiltekinn frestur til birtingar upplýsinga að vera til þess fallinn að valda óróleika á mörkuðum, þ.e. ef nefndin birtir ekki upplýsingar um fundi innan tilsettra tímamarka. Í öðru lagi er því lagt til, í samræmi við ákvæði um birtingu upplýsinga af fundum peningastefnunefndar, að ekki verði kveðið á um birtingu innan ákveðinna tímamarka. Seðlabankinn leggur því til að ákvæðið verði svohljóðandi:

„Opinberlega skal birta ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar um beitingu stjórnþækja á sviði fjármálastöðugleika og gera grein fyrir forsendum þeirra og mati á ástandi, ásamt fundargerðum þess efnis, nema ef ætla má að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.“

Einnig leggur Seðlabankinn til að fjármálastöðugleikanefnd skili reglulega skýrslu til Alþingis um störf sín líkt og peningastefnunefnd. Því verði sambærilegu ákvæði og er í 11. gr. frumvarpsins, um skýrslur peningastefnunefndar til Alþingis og fundi með þingnefnd, að breyttu breytanda skeytt aftan við 14. gr. frumvarpsins.

Gjaldeyriviðskipti o.fl. skv. 27. gr.

Seðlabankinn leggur til breytingu á 27. gr. frumvarpsins um Seðlabanka Íslands. Þar kemur fram í 2. mgr.:

“Seðlabankinn setur reglur um starfsemi skipulegra gjaldeyrismarkaða eftir því sem kveðið er á um í lögum um gjaldeyrismál. Þegar sérstaklega stendur á getur Seðlabankinn tímabundið takmarkað eða stöðvað viðskipti á skipulegum gjaldeyrismörkuðum.”

Hér er um ólík efni að ræða og skýrara að tengja þau ekki saman í einni málsgrein eins og gert er. Seðlabankinn leggur því til að 2. mgr. verði skipt upp í tvær málsgreinar og verði svohljóðandi:

“Seðlabankinn setur reglur um starfsemi skipulegra gjaldeyrismarkaða eftir því sem kveðið er á um í lögum um gjaldeyrismál.

Þegar sérstaklega stendur á getur Seðlabankinn tímabundið takmarkað eða stöðvað viðskipti á skipulegum gjaldeyrismörkuðum.”

Um gjaldskrá skv. 42. gr.

Seðlabankinn leggur til breytingu á orðalagi 42. gr. frumvarpsins um Seðlabanka Íslands, þar sem kveðið er á um gjaldskrá Seðlabankans, sem miðar að því að auka skýrleika ákvæðisins. Ákvæðið er svohljóðandi:

„Seðlabanka Íslands er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem vegna viðskipta sem bankanum er heimilt að eiga á grundvelli laga þessara, þ.m.t. gjaldeyriskaupa og sölu, inn- og útlána og viðskipta með verðbréf greiðslumiðlunar og rekstrar fjármálainnviða. Gjaldtaka Seðlabankans skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er.“

Skýrara er að bæta orðinu „auk“ á undan orðinu „greiðslumiðlunar“ þar sem heimildin ætti með réttu að snúa að innheimtu gjalda fyrir annars vegar þjónustu Seðlabankans á grundvelli viðskipta og hins vegar rekstur greiðslukerfa. Upptalningin gerir hins vegar ráð fyrir að þetta tvennt sé tvinnuð saman þegar í raun er á því eðlismunur. Þá virðist vanta bandstrik á undan „sölu“ í samhengi við „gjaldeyriskaup“ þar eð forskeytinu gjaldeyris er skeytt við bæði kaup og sölu. Eins og ákvæðið er vísar það almennt til einhvers konar sölu. Með vísan til þess yrði ákvæðið svohljóðandi:

„Seðlabanka Íslands er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem vegna viðskipta sem bankanum er heimilt að eiga á grundvelli laga þessara, þ.m.t. gjaldeyriskaupa og -sölu, inn- og útlána og viðskipta með verðbréf auk greiðslumiðlunar og rekstrar fjármálainnviða. Gjaldtaka Seðlabankans skal miðuð við að hún standi undir kostnaði við þá þjónustu sem veitt er.“

Að lokum vill Seðlabankinn áréttta að hann áskilur sér rétt til að koma með frekari athugasemdir á seinni stigum. Í því sambandi er rétt að geta þess að Seðlabankinn hefur orðið var við að í sumum umsögnum sem borist hafa nefndinni í þessu máli virðist gæta töluverðs misskilnings varðandi eðli og skipulag þeirrar starfsemi fram fer í lánamálum Seðlabankans. Hyggst Seðlabankinn því senda nefndinni mjög fljótlega sérstaka greinargerð með upplýsingum um það mál.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Rannveig Sigurðardóttir
aðstoðarseðlabankastjóri