

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001.

Flm.: Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Össur Skarphéðinsson, Jón Gunnarsson,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Rannveig Guðmundsdóttir.

1. gr.

22. gr. laganna orðast svo:

Yfirstjórn Seðlabanka Íslands er í höndum forsætisráðherra og bankaráðs svo sem fyrir er mælt í lögum þessum. Ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd, sbr. 24. gr. Stjórn bankans er að öðru leyti í höndum bankastjórnar.

2. gr.

Í stað 2. másl. 2. mgr. 23. gr. laganna koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Auglýst skal opinberlega eftir umsóknum um stöðu bankastjóra og ef um er að ræða stöðu formanns bankastjórnar skal það tekið fram. Bankastjórar skulu hafa reynslu og víðtæka þekkingu á peningamálum og öðrum efnahagsmálum.

3. gr.

24. gr. laganna orðast svo:

Ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd. Stjórnækki bankans teljast í þessu sambandi vera vaxtaákvarðanir hans, viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr., ákvörðun bindiskyldu skv. 11. gr. og viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 18. gr. sem hafa það að markmiði að hafa áhrif á gengi krónunnar. Ákvarðanir peningastefnunefndar skulu grundvallast á markmiðum bankans og vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum.

Í peningastefnunefnd situr stjórn bankans og þrír af yfirmönnum bankans á sviði mótunar og framkvæmdar stefnu í peningamálum. Formaður bankastjórnar er jafnframt formaður peningastefnunefndar. Ákvarðanir peningastefnunefndar skulu teknar með einföldum meiri hluta, en falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Peningastefnunefnd skal halda fundi að minnsta kosti átta sinnum á ári. Auk þess getur peningastefnunefnd haldið fund ef formaður ákveður eða tveir nefndarmenn krefjast þess. Peningastefnunefnd setur sér starfsreglur, sem bankaráð staðfestir, um undirbúning, rökstuðning og kynningu ákvarðana sinna í peningamálum. Opinberlega skal gera grein fyrir ákvörðunum peningastefnunefndar og forsendum þeirra. Peningastefnunefnd getur þó ákveðið að skýra ekki frá ákvörðunum um viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 18. gr.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 28. gr. laganna:

- a. D-liður orðast svo: Staðfesta starfsreglur peningastefnunefndar um undirbúning, rökstuðning og kynningu ákvarðana í peningamálum, sbr. 24. gr.
- b. Við bætast tveir nýir liðir sem verða e- og f-liðir, svohljóðandi:
 - e. Fylgjast með framkvæmd starfsreglna og starfsháttum peningastefnunefndar.
 - f. Staðfesta setu þriggja yfirmanna í peningastefnunefnd að fenginni tillögu bankastjóra.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Það frumvarp sem hér er lagt fram hefur það að markmiði að tryggja að faglega sé staðið að ráðningu Seðlabankastjóra og beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands í peningamálum. Þannig verði stuðlað að sjálfstæði bankans bæði í reynd og ásýnd. Gerð er tillaga um að stöður Seðlabankastjóra verði auglýstar og gerðar kröfur um reynslu og þekkingu á sviði peninga- og efnahagsmála. Þá er gerð tillaga um að ákvörðunarvald um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum verði flutt til sérstakrar peningastefnunefndar sem í sitji bankastjórn og þrír af yfirmönnum bankans á sviði mótunar og framkvæmdar stefnu í peningamálum. Að öðru leyti verði stjórn bankans í höndum bankastjórnar. Nefndin haldi fundi a.m.k. átta sinnum á ári og opinberlega verði gerð grein fyrir ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra. Með þessu móti verður komið til móts við þá gagnrýni, sem m.a. hefur heyrst frá greiningadeildum bankanna og ýmsum hagfræðingum, að of langur tími líði milli vaxta-ákvæðana bankans og ekki sé nægilega gegnsætt hvaða forsendur búi að baki þeim ákvörðunum. Efnislega byggist frumvarpið að hluta til á breytingartillögum sem þingmenn Samfylkingarinnar fluttu við umræðu um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands á 126. löggjafarþingi og hins vegar á frumvarpi sem flutt var af þingmönnum Samfylkingarinnar á 130. löggjafarþingi.

Árið 2001 voru sett ný lög um Seðlabanka Íslands en meginmarkmið þeirra var að auka sjálfstæði bankans og gera honum kleift að vinna markvisst og faglega að stjórnun peningamála. Þegar frumvarpið var til umfjöllunar á Alþingi lögðu þingmenn Samfylkingarinnar fram tillögu um að bankastjóri yrði einn en ekki þrír og ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum yrðu teknar af peningastefnunefnd. Sú tillaga náði ekki fram að ganga. Engu síður studdu þingmenn Samfylkingarinnar frumvarpið og hin nýju lög um Seðlabankann nutu víðtæks stuðnings á Alþingi enda var þeim talið það helst til tekna að nú væru gerðar hliðstæðar kröfur til Seðlabanka Íslands og annarra seðlabanka um gagnsæi, fagleg vinnubrögð og sjálfstæði. Bankinn stefnir nú að ákveðnu verðbólgu markmiði og gengi krónunnar ákvarðast á markaði. Ákvarðanir í peningamálum eru því að verulegu leyti orðnar faglegt viðfangsefni sem krefst sérfræðisþekkingar í þjóðhags- og peningahagfræði. Þetta sjónarmið er viðurkennt í seðlabönkum um allan heim og kemur gleggst fram í því að flestir seðlabankastjórar víðs vegar um heiminn eru menntaðir hagfræðingar.

Ákvörðunarvaldið í peningamálum er núna í höndum stjórnar Seðlabankans en þar sitja þrír bankastjórar, skipaðir samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra. Völd og ábyrgð bankastjórnarinnar er mikil og því nauðsynlegt að hún hafi tiltrú og njóti trausts sem fagleg og sjálfstæð stofnun. Ljóst er að nokkuð hefur skort á þetta eins og kom fram í BS-ritgerð Bertu

M. Jansdóttur við Háskólann í Reykjavík. Þar kom m.a. fram að flestir þeirra innlendu sérfræðinga sem leitað var til voru sammála þeirri breytingu sem gerð var á stöðu Seðlabankans árið 2001 en töldu núverandi fyrirkomulag engu síður tryggja nægilega vel sjálfstæði Seðlabankans við stjórn peningamála. Lögðu þessir sérfræðingar m.a. áherslu á mikilvægi þess að fagleg sjónarmið fremur en pólitísk væru ráðandi við val á bankastjórum.

Frá því að ný lög um Seðlabankann tóku gildi hafa tveir nýir bankastjórar verið skipaðir, sá fyrri í ágúst 2003 og sá síðari nú í september 2005. Ljóst er að verulegu máli skiptir fyrir trúverðugleika og ímynd bankans hvernig að skipan bankastjóra er staðið. Mikilvægt er að taka af allan vafa um sjálfstæði bankans og sýna að honum sé stjórnað á faglegum forsendum en ekki pólitískum. Engum má blandast hugur um að þeir sem skipaðir eru í embætti séu ekki aðeins hæfir til að gegna því heldur megi færa rök fyrir því að þeir séu hæfastir í hópi þeirra sem völ er á.

Til að kalla eftir þeim rökum sem lágu að baki ráðningu bankastjóra árið 2003 sendu fulltrúar Samfylkingarinnar í bankaráði Seðlabankans fyrirspurn í þremur liðum til þáverandi forsætisráðherra, Davíðs Oddssonar. Þar var m.a. spurt:

1. Með hvaða hætti var gengið úr skugga um að sá sem skipaður var í embættið væri sá hæfasti sem völ var á?
2. Með hvaða hætti er jafnræðisreglunnar, sem er grundvallarregla í stjórnsýslu, gætt við skipan í embætti seðlabankastjóra nú þegar ekki er lengur skylt að auglýsa embættið?
3. Hvaða hæfniskröfur voru lagðar til grundvallar við nýlega ráðningu í embætti seðlabankastjóra?

Í svarbréfi sem barst frá þáverandi forsætisráðherra fengust engin svör við þessum spurningum sem gætu varpað ljósi á hvort stjórnvöld hefðu raunverulegan áhuga á að auka tiltrú á Seðlabankanum sem stofnun sem lúti sjálfstæðri og faglegri forustu en ekki pólitískri forustu Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks. Bréfið varpaði hins vegar ljósi á að við skipan Seðlabankastjóra fer forsætisráðherra með ákvörðunarvald án aðhalds frá einstaklingum, stofnunum eða almannavaldi þar sem ekki þarf að auglýsa starfið, ekki eru gerðar til þess sérstakar kröfur, ekkert mat fer fram á þeim sem ætlað er að gegna starfinu og ekki þarf að rökstyðja ráðningu. Formlegir aðilar að málinu eru bara tveir – forsætisráðherra og sá sem ráðinn er til starfans.

Í framhaldi af þessu máli fluttu þingmenn Samfylkingarinnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands sem hafði það að markmiði að tryggja eins og kostur væri að fagleg sjónarmið réðu við skipan í embætti seðlabankastjóra og að ráðherra gæti ekki komið sér undan því að rökstyðja ráðninguna. Þess vegna var gerð tillaga um að starf seðlabankastjóra yrði auglýst þrátt fyrir að víðtæk sátt hafi verið um það, þegar núgildandi lög voru sett, að undanskilja þetta embætti auglýsingaskyldu. Sú sátt byggðist m.a. á því að margir þingmenn vildu láta á það reyna hvort sú grundvallarbreyting sem gerð var á Seðlabankanum mundi ekki endurspeglast í breyttum viðhorfum ráðherra til embættis seðlabankastjóra. Sú virðist ekki raunin heldur er enn litið svo á að Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur fari með pólitískt eignarhald á embættunum. Og eftir höfðinu dansa limirnir því í opinberri umræðu í samfélaginu var litið svo á að skipun í embætti seðlabankastjóra hefði verið á forræði Framsóknarflokksins árið 2003 og nú á þessu ári hafi skipunin verið á forræði Sjálfstæðisflokksins.

Standi vilji Alþingis til þess að bankastjórstöðum í Seðlabankanum sé skipt milli stjórn-málaflokka verður að gera það á grundvelli einhverra gagnsærra meginreglna eða skipta um bankastjóra með nýrri ríkisstjórn. Flutningsmenn þessa frumvarps telja rangt að fara inn á þá

braut og algjörlega í ósamræmi við það sem tíðkast í þeim löndum sem við viljum helst bera okkur saman við.

Flutningsmenn þessa frumvarps telja nú fullreynt að ekki sé vilji til þess hjá núverandi stjórnarflokkum að hverfa frá þeim pólitísku sjónarmiðum sem áður giltu um ráðningu Seðlabankastjóra þrátt fyrir að ný lög um bankann hafi gefið fyrirheit um annað. Þess vegna er nú enn og aftur lagt til að störf bankastjóra verði auglýst og gerðar til umsækjenda kröfur um reynslu og víðtæka þekkingu á peningamálum og öðrum efnahagsmálum. Það er mat flutningsmanna þessa frumvarps að ráðning formanns Sjálfstæðisflokksins í stöðu seðlabankastjóra hafi ekki verið heppileg með tilliti til trúverðugleika bankans sem faglegrar, sjálfstæðrar stofnunar. Til að ráða bót á þessu og freista þess að auka trúverðugleika bankans hvað varðar stjórn peningamála er því lagt til, eins og þingmenn Samfylkingarinnar gerðu þegar frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands var til umfjöllunar á 126. löggjafarþingi, að sett verði á fót peningastefnunefnd sem taki ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum. Það sjónarmið hefur komið fram í opinberri umræðu að undanfögnu að nauðsynlegt sé að oftar séu haldnir fundir um stýrivaxtabreytingar og að fundirnir séu fyrirfram-ákveðnir og fundargerðir birtar opinberlega. Flutningsmenn frumvarpsins taka undir þessa skoðun og leggja því til að peningastefnunefnd fundi að minnsta kosti átta sinnum á ári og opinberlega verði gerð grein fyrir ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra.