

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um fjármálastöðugleikaráð.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Leif Arnkel Skarphéðinsson og Tómas Brynjólfsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Jón Gunnar Jónsson frá Bankasýslu ríkisins, Må Guðmundsson, Sigríði Benediktsdóttur og Sigríði Logadóttur frá Seðlabanka Íslands, Berglindi H. Jónsdóttur, Guðrúnu Finnborgu Þórðardóttur og Unni Gunnarsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu og Finn Sveinbjörnsson. Þá hafa nefndinni borist umsagnir um málið frá Alþýðusambandi Íslands, Bankasýslu ríkisins, Finni Sveinbjörnssyni, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja og Seðlabanka Íslands.

Efni frumvarpsins.

Nefnd um fjármálastöðugleika hefur verið starfandi hér á landi frá árinu 2006, fyrst á grundvelli samkomulags frá þeim tíma og síðar á grundvelli samkomulaga frá 2010 og 2012. Hlutverk nefndar um fjármálastöðugleika hefur verið að vera vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og tillögugerðar vegna fjármálastöðugleika og samhæfingar viðbúnaðar við hugsanlegu fjármálaáfalli. Í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar sem skall á haustið 2008 hefur sjónum verið beint að veikleikum í fjármálakerfi vestrænna ríkja og reynt eftir megni að bregðast við þeim. Flest Evrópuríki og Bandaríkin hafa bætt umgjörð fjármálastofnana með lagasetningu. Á vegum Evrópusambandsins hefur verið stofnað kerfisáhætturáð sem gaf í desember 2011 út þau tilmæli til aðildarríkja ESB að þau ættu að lögfasta ábyrgð á þjóðhagsvarúð til handa einum tilteknum aðila eða nefnd þeirra aðila sem fara með málefni fjármálastöðugleika. Öll ríki Evrópusambandsins hafa brugðist við tilmælunum en misjafnt er hvernig framkvæmdinni er háttáð og fer það m.a. eftir stærð ríkjanna.

Markmið frumvarpsins kemur fram í 1. gr. þess og er það að efla og varðveita fjármálastöðugleika, auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu. Frumvarpið mælir fyrir um stofnun fjármálastöðugleikaráðs sem í sitja sá ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins en þeir tveir síðastnefndu eiga einnig sæti í kerfisáhættunefnd og gegna hlutverki formanns og varaformanns. Hlutverk kerfisáhættunefndar er að undirbúa þau umfjöllunarefni sem tekin eru fyrir á fundum fjármálastöðugleikaráðs og halda ráðinu upplýstu um stöðu og horfur á fjármálamarkaði til þess að ráðið geti sinnt hlutverki sínu sem virkur samráðsvettvangur. Þá fylgist nefndin með virkni og samspili stýritækja seðlabanka og fjármálaeftirlits sem haft geta áhrif á fjármálastöðugleika.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almenn verkefni fjármálastöðugleikaráðs.

Í 3. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk og skipan fjármálastöðugleikaráðs. Samkvæmt 1. mgr. er fjármálastöðugleikaráð formlegur samstarfsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika. Fjármálastöðugleikaráð er ekki formlegt opinbert stjórnvald. Ráðið tekur því engar stjórnvaldsákvæðanir og stjórnsýslulög gilda ekki um starfsemi ráðsins. Í ráðinu sitja aðilar sem í krafti embætta sinna hafa vald til töku stjórnvaldsákvæðana á þeim sviðum og mikilvægt er að ljóst sé að ekki er verið að setja á fót nýtt stjórnvald með frumvarpinu heldur aðeins formlegan samstarfsvettvang.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. setur ráðið sér starfsreglur og heldur gerðabók. Nefndin fjallaði nokkuð um það hvort í frumvarpinu ætti að skilgreina sérstök viðbúnaðarstig sem fjármálastöðugleikaráð mundi þá nota til afmörkunar á því hvers kyns ástand væri til umfjöllunar hverju sinni. Nefndin bendir á að í starfsreglum sínum getur fjármálastöðugleikaráð skilgreint tiltekið ástand og hvaða viðbrögð rétt sé að grípa til í samræmi við það hverju sinni. Þannig getur ráðið sem dæmi notað litakóða eða aðrar leiðir til að auðkenna tiltekið ástand. Hins vegar telur nefndin að skylda ráðsins til að skilgreina viðbúnaðarstig komi ekki nægilega skýrt fram í frumvarpstextanum. Í því ljósi leggur nefndin til þá breytingu á 2. mgr. 6. gr. að þar verði tekið fram að ráðinu beri að skilgreina það viðbúnaðarstig sem við á.

Í 4. gr. frumvarpsins eru helstu verkefni fjármálastöðugleikaráðs útlistuð. Nefndin bendir á að það er ekki hlutverk fjármálastöðugleikaráðs að leggja mat á beitingu stjórnþækja Seðlabankans í peningamálum, sbr. c-lið 2. mgr. 4. gr., 1. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 8. gr. Í d-lið 2. mgr. 4. gr. kemur fram að eitt af verkefnum fjármálastöðugleikaráðs verði að staðfesta skilgreiningar á kerfislega mikilvægum eftirlitsskyldum aðilum, innviðum og mörkuðum sem eru þess eðlis að starfsemi þeirra geti haft áhrif á fjármálastöðugleika. Nefndin fjallaði um ákvæðið og bendir á að tilgangur þess sé að samræma skilgreiningar á kerfislega mikilvægum aðilum milli aðildarstofnana fjármálastöðugleikaráðs. Ráðinu er ekki ætlað að hafa bein áhrif á störf aðildarstofnana ráðsins eða annarra stjórnvalda og munu störf þeirra, þrátt fyrir staðfestingu ráðsins á tilteknum skilgreiningum, vera á þeirra ábyrgð.

Viðbrögð fjármálastöðugleikaráðs við hættumerkjum.

Í 1. mgr. 6. gr. kemur fram að fjármálastöðugleikaráð komi saman fyrir utan reglulega fundi sem formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda þegar fjármálakreppa telst yfirvofandi, skollin á eða hætta er á atburðum sem geta valdið umtalsverðum smitáhrifum. Í 2. mgr. 6. gr. kemur síðan fram að ráðið leggur mat á til hvaða nauðsynlegu aðgerða eða ráðstafana þurfi að grípa og samræmir aðkomu stjórnvalda. Þær aðgerðir eða ráðstafanir geta m.a. falist í tilmælum skv. 5. gr. Ákvæði 6. gr. er afar mikilvægt ákvæði sem á við þegar hætta er á fjármálakreppu eða hún telst skollin á. Í ákvæðinu felst ákveðin aðgerðaskylda þegar blikur eru á lofti í fjármálakerfinu sem miðar að því að stjórnvöld geti gripið snemma inn í ferlið svo forða megi tjóni. Nefndin bendir í þessu sambandi á að í ákvæðinu felst einnig að fjármálastöðugleikaráð leggur mat á það hvenær fjármálakreppa telst yfirvofandi eða skollin á. Við val á beitingu úrræða sinna þarf ráðið að leggja til grundvallar hvaða aðstæður eru til staðar í fjármálakerfinu hverju sinni og í því felst að ráðið leggur mat á hvort fjármálakreppa telst yfirvofandi. Í kjölfarið leggur ráðið mat á til hvaða aðgerða skal grípa og samræmir aðgerðir stjórnvalda en í því felst einnig ákveðið yfirstjórnunarhlutverk.

Í 5. gr. frumvarpsins er farin sú leið að ef stjórnvald fer ekki að tilmælum, sem fjármálastöðugleikaráð hefur beint til þess, ber því að skila ráðinu skriflegum rökstuðningi fyrir af-

stöðu sinni innan hæfilegs tímafrests sem ráðið áskilur. Um svokallaða „comply-or-explain“-reglu er að ræða sem tekin hefur verið upp víðar en á Íslandi, m.a. í Danmörku.

Fundir fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins fundar fjármálastöðugleikaráð minnst þrisvar sinnum á ári og oftast ef þörf krefur og skv. 3. mgr. 7. gr. fundar kerfisáhættunefnd að minnsta kosti sex sinnum á ári. Nefndin fjallaði um tíðni funda. Ljóst er að ekki er eðlilegt að fjármálastöðugleikaráð fundi sjaldnar en þrisvar á ári. En ef einhver ráðsmanna telur þörf á því er hægt að funda oftast. Fyrir nefndinni komu hins vegar fram þau sjónarmið varðandi tíðni funda kerfisáhættunefndar að væntanlega verði um nokkuð langa og þunga fundi að ræða og því nokkuð íþyngjandi fyrir nefndarmenn að funda oft. Nefndin bendir af þessu tilefni á að fundir kunna að vera styttri ef þeir eru tíðari og jafnframt getur það oltið nokkuð á undirbúningi fyrir fundina hversu langir þeir eru og hversu vel tíminn er nýttur í hvert sinn. Nefndin tekur hins vegar undir það að sex fundir á ári kunna að vera nokkuð margir og leggur til að þeim verði fækkað í fjóra og bendir jafnframt á að þeir nefndarmenn sem sitja í nefndinni í krafti embætta sinna geta allir óskað eftir fundi í kerfisáhættunefnd ef þeir telja þörf á.

Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. geta aðeins nefndarmenn aðildarstofnana fjármálastöðugleikaráðs óskað eftir fundi í kerfisáhættunefnd utan reglulegra funda. Sá sérfræðingur í málefnum fjármálamarkaðar og hagfræði sem ráðherra skipar án tilnefningar getur því ekki óskað eftir fundi í nefndinni. Nefndin leggur til að ákvæðinu verði breytt þannig að allir nefndarmenn geti óskað eftir fundi í kerfisáhættunefnd ef þeir telja þörf á. Ekki er ástæða til að umræddur sérfræðingur verði þar undanskilinn enda fullgildur nefndarmaður.

Gagnsæi.

Í 10. gr. er fjallað um gagnsæi sem ríkja þarf um störf fjármálastöðugleikaráðs. Þar kemur fram í 1. mgr. að fjármálastöðugleikaráð skuli gera opinberlega grein fyrir umræðum á fundum sínum að jafnaði innan sex mánaða, nema ætla megi að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Fyrir nefndinni kom fram að ráðinu væri veitt of mikið svigrúm til þess að gera grein fyrir fundum sínum á opinberum vettvangi. Nefndin tekur undir þetta og bendir á að tafir á birtingu kunna að hafa áhrif á hegðun aðila á markaði. Er það mat nefndarinnar að eðlilegra væri að tímasetning birtingar verði í fastari skorðum. Nefndin leggur því til þá breytingu að gerð skuli opinberlega grein fyrir meginefni fundar ráðsins strax næsta dag líkt og tíðkast í Danmörku og Bandaríkjunum. Þess skal getið að ráðinu ber ekki að senda frá sér upplýsingar ef ætla má að opinber birting þeirra geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Þá leggur nefndin einnig til að fundargerðir ráðsins skuli birtar í heild innan mánaðar frá fundi.

Í 2. mgr. kemur fram að fjármálastöðugleikaráð skuli árlega, og oftast ef þurfa þykir, gera Alþingi grein fyrir meginþáttum í störfum sínum og að birta skuli opinberlega starfsreglur ráðsins og kerfisáhættunefndar. Nefndin bendir á að um mikilvægt ákvæði er að ræða varðandi gagnsæi um störf nefndarinnar. Fyrir nefndinni komu fram það sjónarmið að rétt væri að lögbinda einnig samráð við fulltrúa stjórnarandstöðunnar á þingi þar sem nauðsynlegt sé að stjórnarandstaðan sé einnig upplýst um ef alvarlegt ástand kemur upp sem ógnar fjármálastöðugleika. Sú skoðun kom fram í nefndinni að á árunum fyrir hrun hafi verið dæmi um að stjórnarandstöðuflokkar á Alþingi vissu ekki um hættuástand á fjármálamarkaði. Nefndin tekur undir þessi sjónarmið en bendir jafnframt á að um viðkvæmar upplýsingar getur verið að ræða sem eiga ekki að komast í hendur óviðkomandi aðila eða aðila sem kunna að hafa hagsmuna að gæta á markaði. Nefndin leggur því til þá breytingartillögu að í 3. mgr. 6. gr.

verði kveðið á um kynningu fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis á aðgerðum og ráðstöfunum sem fjármálastöðugleikaráð leggur til þegar sérstakar aðstæður á fjármálamarkaði skapast, sbr. 1. og 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins. Með því er tryggt að fulltrúum allra stjórnmálaflokka á Alþingi sé kunnugt um að sérstakt ástand ríki og til hvaða aðgerða stjórnvöld hyggist grípa. Þá leggur nefndin til þá breytingu á 4. mgr. 10. gr. að nýjum málslið verði bætt við hana þar sem kveðið verði á um að formenn stjórnmálaflokka á Alþingi, sem ekki eru jafnframt ráðherrar, skulu upplýstir með sama hætti og ríkisstjórn. Er gert ráð fyrir að ef formaður fjármálastöðugleikaráðs eða ráðherra krefjast þess að trúnaður ríki um upplýsingar sem veittar verða við slík tilefni þá skuli viðtakendur þeirra gæta fyllstu þagmælsku um þær.

Breytingartillögur.

Nefndin leggur til nokkrar breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi er lögð til breyting á skilgreiningu á innviðum í 7. tölul. 2. gr. þar sem kerfislega þýðingarmikil greiðslu- og uppgjörskerfi eru í eigu starfsleyfissskyldra einkaaðila en ekki opinberra aðila. Í öðru lagi er lagt til að orðalagi 1. mgr. 5. gr. verði breytt þannig að texti ákvæðisins verði skýrari að því leyti að fjármálastöðugleikaráði verði heimilt að beina tilmælum til stjórnvalda þegar aðstæður eru þannig að fjármálastöðugleika er ekki ógnað en hins vegar kunni að vera uppi aðstæður sem hafi óæskileg áhrif á fjármálakerfið og rétt af stjórnvöldum að bregðast við. Í þriðja lagi er lögð til breyting á 2. mgr. 5. gr. þess efnis að birta skuli rökstuðning stjórnvalds fyrir því að ekki er farið að tilmælum fjármálastöðugleikaráðs opinberlega. Er breytingin gerð í þágu aukins gegnsæis. Í fjórða lagi er lögð til breyting á 2. mgr. 6. gr. þannig að kveðið verði á um að ráðið skuli m.a. skilgreina það viðbúnaðarstig sem við á hverju sinni. Í fimmta lagi er lögð til ný málsgrein þar sem kveðið verði á um kynningu aðgerða og ráðstafana fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis þegar sérstakar aðstæður ríkja og breyting á fyrirsögn 6. gr. þannig að hún verði meira lýsandi fyrir efni greinarinnar. Í sjötta lagi er lögð til sú breyting að í kerfisáhættunefnd sitji aðstoðarseðlabankastjóri í stað þess stjórnanda Seðlabankans sem fer með málefni fjármálastöðugleika. Í sjöunda lagi er lagt til að kerfisáhættunefnd fundi að minnsta kosti fjórum sinnum á ári í stað sex skipta og að allir nefndarmenn geti óskað eftir fundi í nefndinni. Í áttunda lagi er lögð til breyting á 2. mgr. 8. gr. til aukins skýrleika og í níunda lagi er lagt til að kerfisáhættunefnd birti upplýsingar af fundum sínum næsta dag og að fundargerðir skuli birtar innan mánaðar. Í tíunda og síðasta lagi er lagt til að kveðið verði á um það í 3. mgr. 10. gr. að formenn stjórnmálaflokka á Alþingi, sem ekki eru jafnframt ráðherrar, skuli upplýstir um störf ráðsins og viðbúnað stjórnvalda og viðbragðsáætlanir við sérstakar aðstæður.

Að framansögðu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðsins „Opinber“ í 7. tölul. 2. gr. komi: Kerfislega þýðingarmikil.
2. Við 5. gr.
 - a. Á eftir orðinu „fjármálastöðugleika“ í 1. mgr. komi: eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið.
 - b. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Fari stjórnvald ekki að tilmælum fjármálastöðugleikaráðs skal einnig birta skriflegan rökstuðning viðeigandi stjórnvalds nema birtingin geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika.

3. Við 6. gr.
- a. 2. mgr. orðist svo:
Ráðið leggur mat á til hvaða nauðsynlegu aðgerða eða ráðstafana þurfi að grípa, skilgreinir það viðbúnaðarstig sem við á og samræmir aðkomu stjórnvalda.
 - b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Þegar sérstakar aðstæður skapast á fjármálamarkaði, sbr. 1. mgr., skal ráðið kynna nauðsynlegar aðgerðir og ráðstafanir, sbr. 2. mgr., fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.
 - c. Fyrirsögn greinarinnar orðist svo: *Sérstakar aðstæður*.
4. Við 7. gr.
- a. Í stað orðanna „sá stjórnenda Seðlabanka Íslands sem fer með málefni fjármála-
stöðugleika“ í 1. másl. 2. mgr. komi: aðstoðarseðlabankastjóri.
 - b. 1. másl. 3. mgr. orðist svo: Kerfisáhættunefnd kemur saman til fundar að minnsta
kosti fjórum sinnum á ári en oftar telji einhver nefndarmanna þörf á.
5. Á eftir orðinu „aðildarstofnana“ í 2. mgr. 8. gr. komi: fjármálastöðugleikaráðs.
6. Við 10. gr.
- a. 1. mgr. orðist svo:
Fjármálastöðugleikaráð skal gera opinberlega grein fyrir meginefni funda sinna næsta dag eftir að fundur er haldinn, nema ætla megi að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika, og skulu fundargerðir ráðsins vera gerðar opinberar innan eins mánaðar.
 - b. Við 3. mgr. bætist tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Formenn stjórnmalaflokka á Alþingi, sem ekki eru jafnframt ráðherrar, skulu upplýstir með sama hætti. Ef formaður fjármálastöðugleikaráðs eða ráðherra krefst þess að trúnaður ríki um veittar upplýsingar skal gæta fyllstu þagmælsku um þær.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 13. maí 2014.

Frosti Sigurjónsson,
form., frsm.

Pétur H. Blöndal.

Willum Þór Þórsson.

Árni Páll Árnason.

Guðmundur Steingrímsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Steingrímur J. Sigfússon.

Vilhjálmur Bjarnason.