

Nefndarálit

um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands og frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað sameiginlega um framangreind mál og fengið á sinn fund Benedikt Árnason frá forsætisráðuneyti, Tómas Brynjólfsson og Guðrúnu Þorleifsdóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Mía Guðmundsson og Rannveigu Sigurðardóttur frá Seðlabanka Íslands, Unni Gunnarsdóttur, Jón Þór Sturluson og Önnu Mjöll Karlsdóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Ásdísi Kristjánsdóttur og Stefaníu Kolbrúnu Ásbjörnsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins og Konráð Guðjónsson og Ísak Rúnarsson frá Viðskiptaráði Íslands, Ásgeir Jónsson, formann starfshóps um endurmat á peningastefnu, Katrínu Júlíusdóttur og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Pál Harðarson og Árnínu Steinunni Kristjánsdóttur frá Kauphöll Íslands, Áslaugu Árnadóttur lögmann og Gylfa Zoëga prófessor.

Nefndinni bárust umsagnir um málin frá Alþýðusambandi Íslands, Ásgeiri Brynjari Torfasyni, Fjármálaeftirlitinu, Hagstofu Íslands, Kauphöll Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands og Viðskiptaráði Íslands. Auk þess bárust nefndinni minnisblöð frá Lánamálum ríkisins og Fjármálaeftirlitinu og sameiginlega frá forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Efni og markmið frumvarpanna.

Með frumvörpunum er lagt til að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið (FME) verði sameinuð í eina stofnun en að ekki verði breytingar á þeim verkefnum sem eru á ábyrgð þessara tveggja stofnana sameiginlega samkvæmt gildandi lögum. Lúta breytingarnar einkum að sameiningu verkefna hjá einni stofnun og breyttri stjórnskipan og fyrirkomulagi ákvarðanatöku, ekki síst í ljósi aukins vægis þjóðhagsvarúðar. Markmiðið er m.a. að auka skýrleika ábyrgðar og bæta stjórnsýslu og skilvirkni við ákvarðanatöku og notkun upplýsinga og auka þannig möguleika á auknum gæðum greiningar og yfirsýnar.

Eftir fjármálaáfallið 2008 var flestum ljóst að til að tryggja efnahagslegan stöðugleika nægir ekki að horfa til verðstöðugleika og eindarvarúðar. Fjármálastöðugleiki og heilbrigði fjármálakerfisins í heild eru ekki síður mikilvægir þættir. Aukin áhersla á þjóðhagsvarúð, með því að nýta nauðsynleg varúðartæki til að koma í veg fyrir útlánþenslu og vinna gegn kerfislegum veikleika fjármálakerfisins, styrkir peningastefnuna og byggir undir efnahagslegan stöðugleika. Fyrir lítið opið hagkerfi líkt og það íslenska er þjóðhagsvarúð sérstaklega þýðingarmikil. Í litlu fjármálakerfi með fáar kerfislega mikilvægar fjármálastofnanir er erfitt að greina á milli þjóðhagsvarúðar og eindarvarúðar þegar kemur að því að byggja undir fjármálastöðugleika.

Sameining Seðlabankans og FME er rökrétt skref í þeirri þróun sem átt hefur sér stað hér á landi síðasta áratug og mikilvægur áfangi í átt að auknum fjármálastöðugleika sem er einn

af hornsteinum efnahagslegs stöðugleika til lengri tíma. Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands hafa bæði innlendir og erlendir sérfræðingar lagt til að Seðlabankinn og FME verði sameinuð með það að leiðarljósi að efla umgjörð fjármálastöðugleika, en þó með mismunandi hætti.

Samþætting þjóðhagsvarúðar, eindarvarúðar og viðskiptaháttaeftirlits.

Í ítarlegum tillögum starfshóps um endurmat peningastefnunnar, sem kynntar voru í júní 2018, er bent á að brýnt sé að skilgreina einn ábyrgðaraðila fyrir beitingu þjóðarhagsvarúðar og viðhaldi fjármálastöðugleika. Stofnanaleg uppbygging verði að stuðla að því að betri samhæfing náist við beitingu þjóðhagsvarúðar og hefðbundinnar peningastefnu. Þá verði að nýta takmarkaðan mannauð með sem hagkvæmustum hætti við söfnun og greiningu upplýsinga.

Sameining Seðlabankans og FME felur í sér að öll þjóðhagsvarúð auk eindarvarúðar verður á forræði sameinaðrar stofnunar. Með því að sameina öll varúðartæki hjá einni stofnun verður ferlið frá greiningu til ákvörðunar skilvirkara. Greining, ákvörðun og ábyrgð verður að öllu leyti hjá Seðlabankanum sem mun styðjast við öflugri og umfangsmeiri greiningarvinnu en áður. Með þessum breytingum eru lagfærðir þeir alvarlegu gallar sem geta verið því samfara að yfirsýn og ábyrgð varðandi fjármálastöðugleika sé á hendi tveggja stofnana. Í umsögn Seðlabankans um frumvörpin segir að breytingarnar leysi 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“.

Helsta gagnrýnin á sameiningu Seðlabankans og FME snýr að viðskiptaháttaeftirliti. Í umsögnum, m.a. Samtaka atvinnulífsins, Kauphallarinnar og Viðskiptaráðs, er bent á að skynsamlegra sé að viðskiptaháttaeftirlit sé ekki innan veggja Seðlabankans heldur hjá sjálfstæðri stofnun. Þessi álit eru í takt við þær tillögur sem starfshópur um endurmat peningastefnunnar lagði til, þ.e. að viðskiptaháttaeftirlit yrði áfram hjá sjálfstæðu fjármálaeftirliti en að þjóðhagsvarúð og eindarvarúð yrðu á ábyrgð Seðlabankans til að tryggja fjármálastöðugleika. Sterk rök eru fyrir því að viðskiptaháttaeftirlit skuli vera í höndum sjálfstæðs eftirlitsaðila og ekki á verksviði Seðlabankans. En að sama skapi eru rök fyrir því að skynsamlegt og hagkvæmt sé að fara þá leið sem lögð er til samkvæmt frumvörpunum.

Ekki er hægt að líta fram hjá því að þjóðhagsvarúð, eindarvarúð og viðskiptaháttaeftirlit tengjast með einum og öðrum hætti, þótt nauðsynlegt sé að gera greinarmun þar á. Í þjóðhagsvarúð felst að fylgst er með stöðugleika fjármálamarkaðarins í heild og regluverk, m.a. um eftirlit, þróað samhliða. Eindarvarúð snýr að regluverki um og eftirliti með öryggi og styrk einstakra fjármálafyrirtækja. Viðskiptaháttaeftirlit er m.a. eftirlit með því að fyrirtæki starfi í samræmi við eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti og venjur og fléttast slíkt eftirlit saman við varúðareftirlit á fjármálamarkaði á ýmsum sviðum. Eindarvarúðareftirlit og viðskiptaháttaeftirlit eru því nátengd og hafa það meginmarkmið að vernda neytendur fjármálaþjónustu.

Með hliðsjón af þessu og smæð íslenska fjármálakerfisins, með fá kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki, telur meiri hlutinn að með samþættingu viðskiptaháttaeftirlits og eindarvarúðar sé nauðsynleg yfirsýn best tryggð og að beiting varúðartækja til að styrkja fjármálastöðugleika verði markvissari en annars. Þá er ekki hægt að líta fram hjá því að með hreinum aðskilnaði viðskiptaháttaeftirlits frá öðru þáttum verði til fremur veikburða eftirlitsaðili. Varasamt getur verið að dreifa sérþekkingu á þessu sviði hér á landi auk þess sem ákveðin samlegðaráhrif fylgja því að varúðareftirlit og viðskiptaháttaeftirlit sé innan sömu stofnunar.

Valddreifing og gagnsæi.

Markmið sameinaðrar stofnunar verður einkum þrjúþætt: Seðlabankinn skal stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustum og öruggum fjármálamarkaði.

Stofnanaleg uppbygging hinnar sameinuðu stofnunar mun endurspegla þessi þrjú meginmarkmið um leið og byggt verður undir gagnsæi og valddreifingu. Seðlabankastjóri stýrir og ber ábyrgð á starfsemi og rekstri bankans. Þrjár varaseðlabankastjórar leiða málefni bankans; peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit.

Meiri hlutinn bendir á mikilvægi þess að skipulag, formfesta og ábyrgð sé skýr þegar kemur að beitingu stjórnækja Seðlabankans. Í frumvarpinu er lagt til að viðamestu ákvarðanirnar verði teknar í þremur nefndum:

- Peningastefnunefnd tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum.
- Fjármálastöðugleikanefnd metur kerfisáhættu og tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja sem varða fjármálastöðugleika.
- Fjármálaeftirlitsnefnd tekur ákvarðanir sem varða fjármálaeftirlit en getur framselt aðrar en meiri háttar ákvarðanir til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits.

Samkvæmt frumvarpinu verða allar nefndirnar fjölskipaðar og eiga utanaðkomandi sérfræðingar sæti í þeim öllum. Með því eru settar stoðir undir aðhald og stuðlað að því að fleiri sjónarmið heyrast við ákvarðanatöku.

Í greinargerð með frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands kemur fram að víða sé löng reynsla af peningastefnunefndum en fjármálastöðugleikanefndir séu nýrri af nálinni og flestum þeirra hafi verið komið á fót eftir 2010. Samsetning og ákvörðunarvald fjármálastöðugleikanefnda er ólíkt milli landa.

Peningastefnunefnd hefur starfað hér á landi samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands frá 2009. Seðlabankastjóri, aðstoðarseðlabankastjóri og einn af yfirmönnum bankans á sviði mótunar eða stefnu í peningamálum eiga sæti í nefndinni auk tveggja óháðra sérfræðinga utan bankans. Með frumvarpinu er lögð til sú breyting að í peningastefnunefnd sitji auk seðlabankastjóra, sem jafnframt er formaður, varaseðlabankastjóri peningastefnu, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika og tveir óháðir sérfræðingar á sviði efnahags- og peningamála. Verkefni nefndarinnar verða óbreytt frá gildandi lögum.

Frá stofnun FME 1999 hafa allar meiri háttar ákvarðanir sem tengjast fjármálaeftirliti verið teknar af stjórn sem er skipuð utanaðkomandi aðilum, þar af einum aðalmanni og varamanntilnefndir eru af Seðlabanka. Kerfisáhættunefnd og fjármálastöðugleikaráð hafa starfað frá 2014. Með samþykkt frumvarpsins kemur fjármálastöðugleikanefnd í stað kerfisáhættunefndar og að nokkru leyti fjármálastöðugleikaráðs. Sú nefnd mun taka endanlegar ákvarðanir um tiltekin varúðartæki sem áður voru ýmist á hendi Seðlabankans eða FME. Fjármálaeftirlitsnefnd mun, samkvæmt frumvarpinu, taka allar ákvarðanir sem varða fjármálaeftirlit. Í fjármálastöðugleikanefnd verða þrjár utanaðkomandi sérfræðingar. Hið sama á við um fjármálaeftirlitsnefnd.

Töluverð skörun er milli fjármálaeftirlits og þjóðhagsvarúðar enda er eitt aðalmarkmið sameiningar Seðlabankans og FME að ná fram samlegð þar sem vettvangur er til að samnýta upplýsingar og bæta greiningar og tækifæri til aukinnar skilvirkni. Á það er bent í greinargerð með frumvarpinu að umfjöllunaratriði og greiningar eigi í mörgum tilvikum erindi til bæði fjármálastöðugleika- og fjármálaeftirlitsnefndar, svo sem álagspróf og eiginfjár- og lausafjárakvarðanir. Meiri hlutinn tekur því undir að mikilvægt sé að hluti nefndarmanna í fjármálastöðugleikanefnd eigi einnig sæti í fjármálaeftirlitsnefnd.

Í umfjöllun nefndarinnar kom fram að ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar varði víðtækara svið en áður. Útfærslur varðandi beitingu tækja séu í stöðugri

þróun bæði erlendis og hér á landi. Í ljósi þessa telur meiri hlutinn nauðsynlegt að reynslan af verkaskiptingu nefndanna verði metin sérstaklega innan fárra ára. Í ljósi þessa fellst meiri hlutinn á tillögu Seðlabankans um að bætt verði við frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands bráðabirgðaákvæði þess efnis.

Meiri hlutinn leggur einnig til að fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd gefi Alþingi skýrslu um störf sín með sama hætti kveðið er á um í 11. gr. frumvarpsins um fundi peningastefnunefndar. Með þessu er stuðlað að auknu gagnsæi í störfum nefndanna en benda má á að skýrslur peningastefnunefndar eru ræddar á opnum fundum efnahags- og viðskipta- nefndar. Eðlilegt er að sami háttur verði hafður á varðandi skýrslur fjármálastöðugleika- nefndar og fjármálaeftirlitsnefndar.

Við umfjöllun um málin kom fram ábending um að skynsamlegt væri að auka gagnsæi við skipan utanaðkomandi sérfræðinga í nefndir Seðlabankans; peningastefnunefnd, fjármála- stöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd. Undir þetta tekur meiri hlutinn og leggur til þá breytingu að áður en sérfræðingur sem ráðherra skipar tekur sæti í nefnd skuli viðkomandi sérfræðingur koma fyrir þá þingnefnd Alþingis sem um málefni Seðlabankans fjallar. Með þessu er ekki ætlunin að samþykki þingnefndar þurfi til að skipun ráðherra taki gildi heldur er tilgangurinn fyrst og fremst að auka gagnsæi og halda Alþingi upplýstu um skipan nefnda Seðlabankans.

Beiting varúðartækja háð samþykki ráðherra.

Í 58. og 61. gr. frumvarps til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabankans og FME eru lagðar til breytingar á lögum um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, og á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Annars vegar er um að ræða heimild Seðlabankans til að setja reglur um hámark veðsetningarhlutfalls, heildarfjárhæða og greiðslubyrðar fasteignalána til neytenda og hins vegar um útlán tengd erlendum gjald- miðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Í báðum tilfellum þurfa slíkar ákvarðanir að byggjast á undangengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar og staðfestingu ráðherra.

Í 1. mgr. 25. gr. og 1. mgr. 27. gr. laga um fasteignalán til neytenda er mælt fyrir um heimild FME til setningar reglna um hámark veðsetningarhlutfalls, heildarfjárhæða og greiðslubyrðar fasteignalána til neytenda að fengnu álit fjármálastöðugleikaráðs. Álit fjár- málastöðugleikaráðs, þar sem ráðherra á sæti, er ekki bindandi. Ekki er gerð krafa um stað- festingu ráðherra í gildandi lögum.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar sem nefndinni hafa borist þess efnis að óæskilegt sé að fela ráðherra neitunarvald yfir beitingu þjóðhagsvarúðartækja á borð við þau sem ákvæði 58. og 61. gr. frumvarpsins varða. Telur meiri hlutinn að slíkt yrði til þess fallið að rýra getu Seðlabankans til að tryggja fjármálastöðugleika og draga úr sjálfstæði og trúverðugleika bankans, einkum fjármálastöðugleikanefndar. Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er m.a. bent á að reglusetning af þessu tagi geti t.d. varðað aðgengi einstaklinga að lánsfé og slíkar ákvarðanir geti reynst mjög óvinsælar þótt nauðsynlegar séu. Mikilvægt sé að slík ákvörðun sé ekki háð pólitísku samþykki. Í umsögn Seðlabankans er bent á að með þessu móti yrði óljóst hver beri í raun ábyrgð á varðveislu fjármálastöðugleika en eitt af markmiðum sam- einingar Seðlabankans og FME sé að auka skilvirkni og gagnsæi, m.a. um það hvar ábyrgð liggur. Meiri hlutinn tekur undir þessar athugasemdir og leggur til breytingar á 58. og 61. gr. þannig að ekki verði krafist staðfestingar ráðherra á reglum Seðlabankans um þessa þætti.

Lánaumsýsla ríkissjóðs.

Í umsögn FME kemur fram að fyrirbyggja þurfi hugsanlega hagsmunaárekstra vegna fjármálaeftirlits og viðskipta Seðlabankans á verðbréfamarkaði, sérstaklega vegna starfsemi Lánamála ríkisins innan Seðlabankans sem annast útgáfu verðbréfa fyrir ríkissjóð. Fjármálaeftirlit innan Seðlabanka mun hafa með höndum eftirlit með verðbréfavíðskiptum og er því mögulegt að fjármálaeftirlitsnefnd þurfi að taka ákvarðanir er varða verkefni sem unnin eru annars staðar í stofnuninni og heyra undir seðlabankastjóra. Jafnvel gæti komið til þess að taka þyrfti ákvörðun um beitingu viðurlaga vegna brota á lögum um verðbréfavíðskipti.

Í 3. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um Seðlabanka Íslands er m.a. kveðið á um að seðlabankastjóri ásamt varaseðlabankastjórum setji reglur um starfsemi bankans. Í slíkum reglum má gera ráð fyrir að tilgreindar verði varúðarráðstafanir til að draga úr áhættu vegna hagsmunaárekstra. Þrátt fyrir það telur meiri hlutinn nauðsynlegt að endurskoða umsýslu lánamála ríkisins en sú vinna mun þegar vera hafin í ráðuneytinu. Í 6. gr. laga um lánaumsýslu ríkisins, nr. 43/1990, er ráðherra veitt heimild til að semja við „Seðlabanka Íslands um að hann annist framkvæmd lánamála, ríkisábyrgða- og endurlánamála, svo og önnur verkefni sem ráðherra fer með samkvæmt lögum þessum eftir því sem hagkvæmt þykir“.

Að höfðu samráði við ráðuneytið leggur meiri hlutinn til að við frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabankans og FME bætist ákvæði um breytingu á 6. gr. laga um lánaumsýslu ríkisins þannig að í stað Seðlabanka Íslands verði þar kveðið á um að fela megi þar til bærum opinberum aðila, einum eða fleiri, verkefnið. Jafnframt leggur meiri hlutinn til breytingu á gildistökuákvæði frumvarpsins þannig að þessi breyting öðlist þegar gildi. Þannig verður lagaumgjörð breytt fyrirkomulags um framkvæmd lánaumsýslu ríkissjóðs tilbúin svo að tilfærsla verkefnisins getur orðið án lagabreytingar. Meiri hlutinn bendir í þessu samhengi á að skv. 2. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er heimilt að starfsmaður flytjist milli stjórnvalda án þess að starf sé auglýst laust til umsóknar.

Fjármálaeftirlit og málskotsnefnd.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar í umsögn FME um að tryggja verði að aðilum á fjármálamarkaði sé það „fyllilega ljóst hvort samskipti þeirra við Seðlabankann hverju sinni fari fram á grundvelli þess opinbera eftirlitshlutverks sem bankanum verður falið eða á grundvelli annarra hlutverka hans. Þetta hefur reynst sérstaklega mikilvægt í starfi Seðlabanka Bretlands eftir sameiningu hans við fjármálaeftirlitið þar í landi árið 2011, en þar er Prudential Regulation Authority (PRA) sérstök fjármálaeftirlitseining bankans og heiti þess notað til aðgreiningar eftirlitsstarfseminnar frá annarri starfsemi bankans. Þannig er stuðlað að gagnsæi og sjálfstæði í störfum PRA.“

Með sameiningu Seðlabanka og FME verður til öflug eftirlitsstofnun. Þar safnast saman miðlæg völd til einnar stofnunar sem tekur ákvarðanir sem hafa áhrif á einstaklinga, fyrirtæki og fjármála- og hagkerfið allt og eru oft íþyngjandi. Vegna þessa skiptir miklu með hvaða hætti staðið er að ákvarðanatöku og hvaða rök liggja þar að baki.

Með því að fela Seðlabankanum að fara með viðskiptaháttaeftirlit er mikilvægt að til séu skýrar kæruleiðir til að skera úr ágreiningi sem upp kann að koma. Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) er vakin athygli á þessu og bent á að þróun regluverks á fjármálamarkaði á síðustu árum hafi verið með þeim hætti að eftirlitsaðilar hafi fengið í síauknum mæli afar víðtækar eftirlits- og sektarheimildir. Mikilvægt sé að eftirlitsaðilar búi við virkt aðhald æðra stjórnvalds til þess að tryggja að við beitingu eftirlitsheimilda séu óskráðar meginreglur stjórnvalds hafðar í heiðri. Meiri hlutinn tekur undir með SFF að sérstök

málskotsnefnd sé best til þess fallin að veita slíkt aðhald. Að auki styrkir málskotsnefnd starfsemi þess hluta hinnar nýju stofnunar sem fer með fjármálaeftirlit.

Meiri hlutinn telur mikilvægt að ráðist verði í skoðun á þeim atriðum sem snúa að sérstakri kæruleið innan stjórnslunnar að lokinni þinglegri meðferð frumvarpanna. Meiri hlutinn beinir því til forsætisráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins að skipaður verði starfshópur með fulltrúum eftirlitsskyldra aðila til að móta tillögur um verksvið og gildissvið úrskurðarvalds málskotsnefndar. Í þeirri vinnu verði m.a. horft til úttektar á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda í stjórnslunni sem dr. Páll Hreinsson vinnur að og áætlað er að ljúki síðar á þessu ári samkvæmt upplýsingum forsætisráðuneytisins.

Fræðsla og gagnsæi.

Hvernig sameinaðri stofnun Seðlabankans og FME tekst til við að sinna viðamiklu og vandasömu hlutverki sínu ræðst ekki síst af því að stofnunin njóti víðtæks trausts í samfélaginu. Traustið er áunnið en hægt er að byggja undir það með ýmsum hætti, m.a. með auknu gagnsæi í ákvarðanatöku, valddreifingu og skýrri verkaskiptingu milli nefnda bankans með aðkomu óháðra sérfræðinga, reglubundinni skýrslugjöf til Alþingis og miðlun upplýsinga.

Meiri hlutinn leggur til að sett verði sérstakt lagaákvæði um skyldu Seðlabankans til að stuðla að aukinni fræðslu og upplýsingagjöf til almennings um starfsemi bankans og um samspil peningastefnu, fjármálastöðugleika, heilbrigði efnahagslífsins og almennra lífskjara. Þessari skyldu getur bankinn sinnt með ýmsum hætti, m.a. í samvinnu við menntakerfið.

Langur aðdragandi.

Eins og áður segir er sameining Seðlabankans og FME rökrétt framhald í þeirri þróun sem átt hefur sér stað hér á landi allt frá fjármálakreppunni 2008. Að frumkvæði íslenskra stjórnvalda hafa verið unnar skýrslur af sérfræðingum þar sem koma fram athugasemdir og ábendingar um breytingar sem æskilegar eru við að styrkja eftirlit með fjármálastarfsemi og tryggja betur fjármálastöðugleika. Meðal skýrslna þar sem fjallað hefur verið um stjórnskipan fjármálaeftirlits og seðlabanka er skýrsla Kaarlo Jännäri frá 2009, skýrsla Mats Josefsson frá 2011, skýrsla Andrew Large frá 2012, skýrsla Gavin Bingham, Jóns Sigurðssonar og Kaarlo Jännäri frá 2012, skýrslur Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 2009–2018, skýrsla starfshóps um framtíð íslenskrar peningastefnu frá 2018 en með henni fylgdi greinargerð frá Kristin Forbes og skýrsla starfshóps um endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi o.fl. frá 2018. Í öllum skýrslunum utan þeirrar síðastnefndu er lagt til að starfsemi FME verði sameinuð Seðlabanka, annaðhvort að hluta eða öllu leyti.

Ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins tók ákvörðun í október 2018 um að hefja endurskoðun á lagaumgjörð peningastefnu, þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits. Í kjölfarið skipaði forsætisráðherra verkefnisstjórn til að hafa yfirumsjón með endurskoðuninni og var haft náið samráð við stjórnendur Seðlabanka Íslands og FME við vinnuna.

Meiri hlutinn vekur athygli á því hvernig staðið var að samráði við gerð frumvarpanna. Unnið var náið með fulltrúum Seðlabanka og FME. Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið kynntu sameiginlega áform um sameiningu Seðlabanka Íslands og FME innan Stjórnarráðsins í desember 2018. Áður en frumvarpið var fullunnið kynnti verkefnisstjórnin efni þess sérstaklega fyrir efnahags- og viðskiptanefnd. Þá voru haldnir kynningarfundir með stjórn FME, stjórn Samtaka fjármálafyrirtækja og samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila. Efni frumvarpsins var kynnt á sameiginlegum fundi peningastefnunefndar og kerfis-

áhættunefndar og á samráðsfundi forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra með aðilum vinnumarkaðarins. Frumvörpin voru birt almenningi í samráðsgátt stjórnvalda 17. janúar 2019.

Að mati meiri hlutans verður að teljast til fyrirmyndar hvernig verkefnisstjórnin og stjórnvöld hafa staðið að undirbúningi, samráði og kynningu á þeim tveimur frumvörpum sem hér um ræðir.

Breytingartillögur meiri hlutans við frumvarpið í 790. máli (heildarlög).

Heimild ráðherra til að ákveða launahækkun (5. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að lokamálsliður 3. mgr. 5. gr., sem veitir ráðherra heimild til að ákveða að laun seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra hækki hlutfallslega 1. janúar til samræmis við áætlaða breytingu á forsendum launabreytinga samkvæmt ákvæðinu, falli brott. Tillagan er til samræmis við breytingartillögu meiri hluta nefndarinnar við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna brottfalls laga um kjararáð, sbr. 413. mál á yfirstandandi þingi, þar sem meiri hlutinn lagði til að sambærileg ákvæði féllu brott.

Sérfræðingar í bankanefnd komi fyrir þingnefnd (9., 12. og 15. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að þeir sérfræðingar sem ráðherra skipar til setu í nefndum Seðlabankans, þ.e. peningastefnunefnd, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd, sbr. 2. mgr. 9. gr., 2. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 15. gr. frumvarpsins, komi á fund þeirrar nefndar Alþingis sem fjallar um málefni Seðlabankans eða málefni viðkomandi bankanefndar áður en skipun þeirra tekur gildi. Verði slíkum fundi ekki komið við áður en skipun tekur gildi, svo sem vegna sumarhlés á þingstörfum, mæti sérfræðingur sem ráðherra skipar á fund þingnefndar svo fljótt sem auðið er. Eðlilegt er að ráðherra tilkynni Alþingi með hæfilegum fyrirvara um nýjar skipanir í bankanefndir svo að ráðrúm gefist til að skipuleggja komu tilnefnds sérfræðings á fund þingnefndar.

Með þessu er ekki ætlunin að samþykki þingnefndar þurfi til að skipun ráðherra taki gildi heldur er tilgangurinn fyrst og fremst að auka gagnsæi og halda Alþingi upplýstu um skipan nefnda Seðlabankans.

Fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd skili Alþingi skýrslu (14. og 16. gr.).

Meiri hlutinn leggur til að við 14. og 16. gr. frumvarpsins bætist málsgreinar þess efnis að fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd skili Alþingi skýrslu um störf sín með sama hætti kveðið er á um í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins um peningastefnunefnd, þó þannig að nefndir fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits skili Alþingi skýrslu árlega en ekki tvisvar á ári líkt og við á um peningastefnunefnd. Með þessu er stuðlað að auknu gagnsæi í störfum bankanefnda. Meiri hlutinn bendir á að skýrslur peningastefnunefndar eru ræddar á opnum fundum efnahags- og viðskiptanefndar og telur eðlilegt að sami háttur verði hafður á varðandi skýrslur fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar.

Birting ákvarðana og fundargerða fjármálastöðugleikanefndar (14. gr.).

Í 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins er m.a. kveðið á um að fjármálastöðugleikanefnd haldi fundargerðir og geri opinberlega grein fyrir meginefni funda sinna næsta dag eftir að þeim lýkur. Þá skulu fundargerðir birtar innan eins mánaðar frá fundi.

Í umsögn sinni bendir Seðlabankinn á að áskilnaður um opinbera birtingu upplýsinga af fundum nefndarinnar ætti aðeins að eiga við um þau störf nefndarinnar sem varða beitingu varúðartækja á sviði fjármálastöðugleika og mat á horfum en ekki um málefni einstakra aðila

sem nefndin kann einnig að fjalla um. Jafnframt segir í umsögn bankans: „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.“ Leggur bankinn til að ekki verði kveðið á um tímamörk í greininni.

Meiri hlutinn tekur undir ábendingar um framangreind atriði í umsögn Seðlabankans og leggur til viðeigandi breytingar á orðalagi 2. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Hagrannsóknir og fræðsla (35. gr.).

Samkvæmt ákvæði 35. gr. frumvarpsins skal Seðlabanki Íslands stunda hagrannsóknir sem lúti að viðfangsefnum bankans á sviði peningamála og fjármálakerfis jafnframt því sem bankinn megi stuðla að rannsóknum annarra á þessum sviðum. Í umsögn Viðskiptaráðs Íslands er bent á að mikilvægi fjármálastöðugleika og eflingar rannsókna þar á ætti að endurspeglast í greininni. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmiðið og leggur til að orðið fjármálastöðugleiki bætist við upptalningu þeirra atriða sem hagrannsóknir Seðlabankans skulu lúta að.

Jafnframt leggur meiri hlutinn til að við 35. gr. bætist ákvæði um skyldu Seðlabankans til að stuðla að aukinni fræðslu og upplýsingagjöf til almennings um starfsemi bankans og um samspil peningastefnu, fjármálastöðugleika, heilbrigði efnahagslífsins og almennra lífshjara. Þessari skyldu, sem m.a. er fallin til að auka traust til Seðlabankans og almennan skilning á hlutverki hans, getur bankinn sinnt með ýmsum hætti, svo sem í samvinnu við menntakerfið.

Breytingar á launum varaseðlabankastjóra (ákvæði til bráðabirgða II).

Í 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í frumvarpinu er mælt fyrir um að embætti aðstoðarseðlabankastjóra verði lagt niður þegar löggin öðlast gildi og tekið fram að ráðherra sé heimilt að flytja núverandi aðstoðarseðlabankastjóra í nýtt embætti varaseðlabankastjóra skv. 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Skv. 3. mgr. þeirrar lagagreinar heldur maður sem flyst milli embætta samkvæmt ákvæðinu launum sínum, séu laun þess embættis sem hann yfirgefur hærri, út skipunartímamann. Sambærilegt ákvæði á við 2. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II í frumvarpinu er að finna í 2. efnismgr. 14. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabankans og FME, sbr. 765. mál á yfirstandandi þingi, um að embætti forstjóra FME verði lagt niður en að núverandi forstjóra megi flytja í embætti varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits.

Meiri hlutinn leggur til að við ákvæði til bráðabirgða II í frumvarpi til laga um Seðlabanka Íslands bætist málsliður þess efnis að þau laun varaseðlabankastjóra sem byggjast munu á 3. mgr. 36. gr. starfsmannalaga skuli taka breytingum eftir sömu reglu og kveðið er á um í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins.

Skýrsla um reynslu af verkaskiptingu nefnda Seðlabankans.

Í umsögn Seðlabanka Íslands til nefndarinnar eru tíunduð ýmis sjónarmið sem varða verkaskiptingu milli nefnda Seðlabankans, mögulegar útfærslur og möguleg vandamál. Að mati bankans er ríkt tilefni til að verkaskipting nefndanna verði endurskoðuð í ljósi reynslunnar innan tveggja ára frá gildistöku laganna. Meiri hlutinn leggur til að við frumvarpið bætist bráðabirgðaákvæði þess efnis að innan tveggja ára frá gildistöku laganna skuli ráðherra flytja Alþingi skýrslu um reynsluna af starfi nefnda Seðlabankans frá gildistökunni, m.a. með hliðsjón af verkaskiptingu þeirra.

Breytingartillögur meiri hlutans við frumvarpið í 765. máli (bandormur).

Framkvæmd lánaumsýslu ríkisins (nýr kafli).

Samkvæmt samningi milli fjármála- og efnahagsráðuneytis og Seðlabanka Íslands um lánaumsýslu ríkissjóðs annast Seðlabankinn framkvæmd þeirrar umsýslu, þar á meðal útgáfu markaðsverðbréfa ríkissjóðs. Samningurinn var undirritaður 29. janúar sl. og er ótímabundinn en uppsejjanlegur með sex mánaða fyrirvara. Samningurinn hefur stöð í lögum um lánaumsýslu ríkisins, nr. 43/1990, en í 6. gr. þeirra laga segir að heimilt sé að semja við Seðlabanka Íslands um að hann annist framkvæmd lánamála, ríkisábyrgða- og endurlánamála, svo og önnur verkefni sem ráðherra fer með samkvæmt lögum eftir því sem hagkvæmt þykir.

Líkt og framfar var rakið, í kafla um lánaumsýslu ríkissjóðs, hafa nefndinni borist ábendingar um að fyrirbyggja þurfi hugsanlega hagsmunaárekstra vegna fjármálaeftirlits og viðskipta Seðlabankans á verðbréfamarkaði. Meiri hlutinn leggur til að við frumvarpið bætist kafli um breytingu á lögum um lánaumsýslu ríkisins þar sem lögð verði til sú breyting á 6. gr. þeirra laga að heimilt verði að semja við þar til bærán opinberan aðila, einn eða fleiri, um að annast framkvæmd laganna. Jafnframt leggur meiri hlutinn til að þessi breyting öðlist þegar gildi. Þannig verður lagalegur grundvöllur þeirra breytinga á fyrirkomulagi lánamála sem eru í farvatninu tilbúinn svo að tilfærsla verkefnisins geti orðið án lagabreytinga.

Meiri hlutinn bendir í þessu samhengi á að skv. 2. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, er heimilt að starfsmaður flytjist milli stjórnvalda án þess að starf sé auglýst laust til umsóknar.

Skilyrði um staðfestingu ráðherra felld brott (58. og 61. gr.).

Meiri hlutinn leggur til breytingu á 58. gr. frumvarpsins þannig að staðfesting ráðherra verði ekki skilyrði fyrir setningu reglna Seðlabankans um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda og um hámark heildarfjárhæðar fasteignalána eða greiðslubyrðar af þeim í hlutfalli við tekjur neytenda. Meiri hlutinn leggur til sambærilega breytingu á 61. gr. frumvarpsins um reglur Seðlabankans um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Um þessa breytingartillögu vísast að nánara leyti til umfjöllunar í kafla hér að framan um beitingu varúðartækja háð samþykki ráðherra.

Aðrar breytingartillögur og tillaga um afgreiðslu.

Aðrar breytingartillögur meiri hlutans eru til leiðréttingar og af tæknilegum toga og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvörpin. Breytingartillögur við frumvarpið í 765. máli, um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabankans og FME, eru m.a. til komnar vegna lagabreytinga sem hafa orðið eftir að frumvarpið var samið og varða FME með þeim hætti að það kallar á breytingar 1. janúar 2020 samhliða gildistöku þeirra frumvarpa sem hér eru til umfjöllunar. Þar sem ekki er fyrir séð hver verða afdrif allra þeirra þingmála sem fram hafa komið á þessu vorþingi og svona háttar til um þegar frumvörpin sem hér eru til umfjöllunar ásamt breytingartillögum eru afgreidd til 2. umræðu er ekki loku fyrir það skotið að bæta þurfi við fleiri breytingartillögum við frumvarpið í 765. máli, annaðhvort með breytingartillögu við 3. umræðu um málið eða með nýju frumvarpi á komandi haustþingi.

Að framansögðu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvörpin verði **samþykkt** með þeim breytingum sem gerðar eru tillögur um á sérstökum þingskjölum.

Silja Dögg Gunnarsdóttir skrifar undir álitid með fyrirvara sem hún hyggst gera grein fyrir í ræðu.

Alþingi, 23. maí 2019.

Óli Björn Kárason,
form., frsm.

Brynjar Nielsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir,
með fyrirvara.