

6. febrúar 2009
Lengri gerð

Alþingi
Erindi nr. Þ 136/874
komudagur 17.2.2009

Sameining eða aðskilnaður fjármálaeftirlits og seðlabanka?

Eftir Jón Sigurðsson

Á Íslandi eins og í flestum nálægum löndum hófst skipulegt, reglubundið bankaeftirlit innan vébanda Seðlabankans. Seðlabanka Íslands var falið að hafa eftirlit með bankastarfsemi, þegar hann var settur á stofn sem sjálfstæður seðlabanki árið 1961. Þetta var eðlilegt fyrirkomulag meðan hefðbundin bankastarfsemi var uppistaða í fjármálastarfseminni og skýr skil voru gerð í löggjöf og verkaskiptingu milli viðskiptabanka, tryggingarféлага, verðbréfafyrirtækja og fjárfestingarfyrirtækja. Á seinni árum hafa mörk milli þessara ólíku greina fjármálastarfseminnar orðið æ óljósari og algengara að verk sviðin skarist, til dæmis þannig að eitt og sama fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa fái við öll framangreind svið fjármálaþjónustu. Þetta eru í örstuttu máli rökin fyrir því að fela einni samþættri og sjálfstæðri eftirlitsstofnun að líta eftir allri fjármálastarfsemi hvort sem hún fer fram á lánamarkaði, tryggingamarkaði, verðbréfamarkaði eða lífeyrismarkaði. Þetta voru rökin fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins hér á landi 1998, þegar bankaeftirlitið var að stórum hluta fært frá Seðlabankanum og sameinað tryggingaeftirliti, eftirliti með verðbréfavíðskiptum og eftirliti með starfsemi lífeyrissjóða í nýrri sjálfstæðri og samþættri stofnun að fyrirmynd nágrannaþjóða eins og Norðmanna og Breta. Þetta skipulag hefur breiðst út á síðari árum. Til dæmis hafa allar Norðurlandþjóðir nú komið þessari skipan á opinbert fjármálaeftirlit.

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits er önnur hlið á þessu skipulagi. Rökin fyrir því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka eru einkum þrenns konar:

- Í fyrsta lagi benda þeir sem telja að fjármálaeftirlit eigi heima í seðlabanka á það að stjórn peningamála og stöðugleiki fjármálakerfisins séu svo nátengd málefni að æskilegt sé að hvort tveggja sé falið sömu stofnun. Seðlabanki sé banki bankanna. Bankar og önnur fjármálafyrirtæki séu farvegur peningamálastefnunnar, miðlunarkerfi vaxtastefnunnar, og tengi þannig peningamálin við raunstærðir hagkerfisins. Peningamálastjórnin virki ekki ef bankarnir séu í lamasessi. Þess vegna þurfi seðlabanki að líta eftir starfsemi þeirra.

- Þá benda þeir hinir sömu á það að þar sem öll bankastarfsemi byggist í reynd á því að hafa mun á tímalengd útlána og innlána – þannig að útlán séu til lengri tíma en innlán – sé jafnan hætta á smiti milli fjármálafyrirtækja ef eitt þeirra verður fyrir áfalli. Ef einn banki er

talinn standa höllum fæti og lendir í greiðsluvandræðum, þannig að innstæðueigendur komi í löngum röðum til þess að taka út fjármuni sína, þá er hætt við því að hið sama geti dunið yfir önnur fjármálafyrirtæki á sama markaði þótt ástæður þeirra séu í reynd aðrar. Slík keðjuverkun hefur svo aftur alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulífið sem treystir á fjármálaþjónustu fyrir starfsemi sína á margvíslegan hátt. Til þess að bregðast við þessum vanda þarf öflugan lánveitanda til þrautavara sem getur forðað banka sem lendir í lausafjárferfiðleikum frá falli. Seðlabönkum er yfirleitt ætlað þetta hlutverk, og til þess að geta gegnt því þurfa þeir að meta hvort vit sé í því að veita lausafjárþingreiðslu, það er hvort eiginfjárstaða sé traust þegar lausafjárvandinn er leystur. Til þess að svara þeirri spurningu þarf bankaeftirlitið að vera á vegum seðlabankans að dómi þeirra sem vilja sameina hvort tveggja í einni stofnun.

- Til viðbótar framangreindum röksemdum hefur því verið haldið fram að rekstrarhagkvæmni mæli með því að sameina krafta fjármálaeftirlits og seðlabanka í einni stofnun. Þannig mætti ná nokkrum samlegðaráhrifum til lækkunar á kostnaði.

Hvert er gildi þessara þriggja röksemda fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits?

Lítum fyrst á síðastnefndu röksemdirnar, hin rekstrarlegu hagkvæmnisrök, sem jafnan er gert hátt undir höfði hér á landi.

Í fljótu bragði verður ekki séð að sérstök eftirlitsdeild í seðlabanka og aðrar sérhæfðar deildir bankans muni í verulegum mæli geta samnýtt starfskrafta sérfræðinga og annars starfsfólks. Í því samstarfi og samráði sem þegar fer fram milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans er þess þegar gætt að verkefni starfsmanna Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika skarist sem minnst við verkefni starfsmanna Fjármálaeftirlitsins. Ekki verður heldur séð að upplýsingastreymið verði betra og hagkvæmara undir hatti einnar stofnunar, einkum þegar til þess er litið hversu rík áhersla hefur verið lögð á gagnkvæm upplýsingaskipti í þeirri stofnanatilhögun sem nú ríkir.

Hugum nú að fyrri röksemdunum tveimur, sem með vissum hætti mætti telja meginrökin fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits. Það er vissulega rétt að fjármálakerfið er farvegur fyrir áhrif peningamálastefnunnar; það er miðlunarkerfið fyrir stýrivaxtabreytingar. En þetta felur þó alls ekki í sér að yfirstjórn peningamála þurfi að fylgjast nákvæmlega með efnahag einstakra banka eða fjármálafyrirtækja til þess að móta peningastefnuna. Viðfangsefni eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum frá degi til dags eru fjarri þeim heildarstærðum í fjármálakerfinu sem stefnuákvarðanir og aðgerðir seðlabanka í peningamálum taka einkum mið af. Þar sem bankaeftirlit er innan seðlabanka virðist reyndar vera litill samgangur milli þeirra sem sinna eftirlitinu og þeirra sem fást við stjórn peningamála, enda verkefnið ólík.

Hvað síðari meginröksemdina varðar, það er að bankaeftirlit þurfi að vera innan seðlabanka vegna hlutverks hans sem lánveitanda til þrautavara, má benda á að hin mikla fjölbreytni og skörun í

fjármálastarfsemi sem nú er við lýði felur í sér að áföll á fjármagnsmarkaði, sem geta valdið smiti í fjármálakerfinu, geta stafað frá starfsemi annarra fyrirtækja en banka. Um þetta eru mörg nýleg dæmi frá nálægum löndum, einkum um ýmiss konar fjárfestingarfyrirtæki sem valdið hafa kerfistruflunum þegar þau hafa lent í vandræðum. Seðlabankar hafa til þessa verið tregir til að taka slík fyrirtæki upp á sína arma, bæði hvað varðar þrautavaralán og eftirlit. Þeirri afstöðu þyrfti því að breyta ef þrautavaralán eru helstu rök fyrir því að fjármálaeftirlit sé betur komið í seðlabanka en í sjálfstæðri stofnun. Ef samþætt almennt fjármálaeftirlit er fært til seðlabankans væri honum falið eftirlit með fjölmörgum aðilum, tryggingarfélagum, verðbréfafyrirtækjum, lífeyrissjóðum og fjárfestingarfyrirtækjum, sem eru ekki tengdir honum á sama hátt og venjulegir bankar og eru yfirleitt ekki í viðskiptum við seðlabanka. Með öðrum þjóðum eru þess reyndar fá dæmi að seðlabanki hafi með höndum eftirlit með annarri fjármálasýslu en starfsemi lánastofnana.

Ef að er gáð hníga fyrrnefndar tvær meginröksemdir að því að treysta þurfi virkt og greinargott upplýsingastreymi milli eftirlitsins og seðlabankans fremur en að sýna ágæti sameiningar hvors tveggja í einni stofnun. Við íslenskar aðstæður er formlega vel fyrir slíkum upplýsingaskiptum séð, bæði með lagaákvæðum, formlegu samkomulagi seðlabanka og fjármálaeftirlits, sérstökum samráðsvettvangi og viðlaganefnd sem heldur reglulega fundi með þátttöku viðkomandi ráðuneyta. Í þessu efni hafa orðið verulegar framfarir á síðustu árum. Þá er þess að geta að Seðlabankinn nefnir lögum samkvæmt einn fulltrúa í þriggja manna stjórn Fjármálaeftirlitsins, og hann hefur á síðustu árum verið einn bankastjóra Seðlabankans. Þetta fyrirkomulag er hliðstætt því sem tíðkast t.d. í Bretlandi og Finnlandi og ætti að tryggja greið upplýsingaskipti milli stjórna stofnananna. Aðalatriði er þó náið samráð starfslíðs þessara tveggja stofnana sem báðar hafa eftirlitshlutverk á fjármálamarkaði, hvor á sínu sviði: Fjármálaeftirlitið hvað varðar eftirlit með einstökum fjármálfyrirtækjum, en Seðlabankinn að því er tekur til eftirlits með fjármálakerfinu í heild og stöðugleika þess með sérstakri áherslu á lausafjárstöðu og gjaldeyrisjöfnuð.

Rök sem mæla gegn sameiningu fjármálaeftirlits og seðlabanka

En snúum nú blaðinu við og lítum á röksemdir sem mæla gegn því að sameina yfirstjórn peningamála og eftirlit með starfsemi einstakra fjármálfyrirtækja í einni stofnun. Þar má nefna:

- Eins og vikið er að hér að framan hefur myndast sífellt flóknara net móðurfélaga og dótturfélaga í hvers konar fjármálastarfsemi. Í lögum um Fjármálaeftirlitið er því sérstaklega falið eftirlit með fjármálfyrirtækjum á samstæðugrundvelli. Hér er um flókna og sérhæfða eftirlitsstarfsemi að ræða. Ekki verður séð að slíkt eftirlit falli vel að meginskyldum seðlabanka enda hafa seðlabankar ekki sóst eftir því að taka slíkt eftirlit að sér.

- Í löggjöf um hin margþættu svið fjármálastarfseminnar eru Fjármálaeftirlitinu falin ýmis sérverkefni sem geta haft veruleg áhrif, ekki einungis á hag fjármálafyrirtækjanna sjálfra heldur einnig á fjárhag annarra fyrirtækja og einstaklinga. Sem dæmi um þetta eru ákvæðin um eignarhluti og meðferð þeirra í lögum um fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitið hefur viðtækar heimildir til að beita stjórnvaldssektum þegar tilefni er til og taka þær heimildir jafnt til eftirlitsskyldra aðila sem einstaklinga og lögaðila sem falla undir lög er Fjármálaeftirlitinu er falið að framkvæma. Ekki verður séð að þessi margvíslegu sérverkefni og hugsanleg beiting viðurlaga gagnvart hlutaðeigandi aðilum sé æskileg viðbót við kjarnastarfsemi seðlabanka.

- Í framhaldi af framansögðu má benda á að því viðtækara sem eftirlitshlutverk seðlabankans er, og því fleiri eftirlitsverkefni sem hann tekur að sér, því meira aukast líkur á að hann þurfi að grípa til aðgerða sem skerða eignir manna og félaga, og þeim mun meiri líkur verða á því að hann verði beittur pólitískum þrýstingi við úrlausn mála. Í þessu felst hætta fyrir sjálfstæði seðlabankans við stjórn peningamála, en það er helsta hlutverk hans. Það er erfitt fyrir eina og sömu stofnun að bera ábyrgð á þessum tveimur ólíku málsviðum gagnvart ríkisstjórn, þingi og þjóð. Hætta getur til dæmis verið á því að þegar eftirlitsskyldir aðilar verða fyrir áfalli sé mistökum í fjármálaeftirliti kennt um. Slík atvik kynnu að veikja almenna tiltrú til seðlabankans og þar með mundi ímynd hans veikjast og geta til að framfylgja árangursríkri peningamálastefnu.

- Þá má benda á það sem rök gegn sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits að komi til ákvörðunar um það hvort seðlabanki eigi að bjarga fjármálafyrirtæki sem lent hefur í lausafjárvandræðum frá falli með sérstakri lánveitingu, þrautavaraláni, ætti það að leggja traustari grunn að ákvörðuninni ef að henni koma tveir sjálfstæðir aðilar fremur en einn.

- Loks er rétt að nefna að ýmsum kynni að finnast yfirmaður sjálfstæðs seðlabanka, sem auk þess hefði yfirstjórn opinbers eftirlits með allri fjármálastarfsemi á sínu valdsviði, vera orðinn valdameiri en góðu hófi gegndi. Án efa var þetta ein meginástæða þess að bankaeftirlitið var fært frá Englandsbanka til sjálfstæðs fjármálaeftirlits í Bretlandi árið 1997. Þar í landi hefur síðan tekist þríhliða samstarf ríkisstjórnar, fjármálaeftirlits og seðlabanka um eftirlit með stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Þetta þríhliða samstarf er nú fyrirmynd margra Evrópulanda í þessum efnum.

Líkt og gildir um röksemdirnar sem fyrr voru raktar fyrir því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka á það við um ofangreindar röksemdir, sem mæla gegn sameiningu þeirra í einni stofnun, að erfitt er að finna ótvíræðar mælingar á vægi þeirra. Eitt er þó ljóst, að í okkar heimshluta - og reyndar víðar - fjölgar þeim löndum sem hafa

valið að fela sjálfstæðri, samþættri stofnun utan seðlabanka að fara með fjármálaeftirlitið, en efla um leið samstarf og upplýsingamiðlun milli seðlabankans, sem hefur þá einkum fjármálastöðugleika fyrir kerfið í heild á sinni könnu, og eftirlitsaðilans sem sinnir eftirliti með einstökum fjármálafyrirtækjum. Samráð og samstarf um fjármálaeftirlit og fjármálastöðugleika þarf einnig að ná til þeirra ráðuneyta sem það varðar. Þá er ekki síður mikilvægt vegna alþjóðavæðingar fjármálastarfseminnar að efla samstarf við eftirlitsstofnanir, seðlabanka og fjármálafyrirvöld í helstu viðskiptalöndum. Á síðustu árum hefur verið ótullega að því unnið að efla þetta samskiptanet.

Alþjóðleg þróun – Evrópska efnahagssvæðið

Í kjölfar fjármálakreppunnar fara nú fram víða um heim miklar umræður um besta skipulag fjármálaeftirlits í víðri merkingu. Þar gætir eðlilega mjög þess sjónarmiðs að leggja þurfi miklu meiri áherslu en áður á milliríkjasamstarf um öryggisnet fyrir fjármálakerfið. Helstu þættir öryggisnetsins eru þrjár: fjármálaeftirlit, innstæðutryggingar og lánveitandi til þrautavara til þess að koma í veg fyrir greiðsluþrot fjármálafyrirtækja. Ennfremur má hér nefna stofnanaviðbúnað gegn alvarlegum fjármálakreppum. Hingað til hefur öryggisnet fjármálastarfseminnar verið bundið við þjóðríkin. Mönnum verður stöðugt betur og betur ljóst að einn samfelldur fjármálamarkaður fyrir stórar efnahagsheildir eins og Evrópska efnahagssvæðið verður ekki öruggur og stöðugur nema frelsi til fjármagnshreyfinga og stofnunar fjármálafyrirtækja og frelsi til að veita fjármálaþjónustu þvert á landamæri innan svæðisins fylgi samræmt öryggisnet fyrir allt efnahagssvæðið. Hér er ekki síst um það að ræða hvernig taka skuli á fjárhagsvanda sem upp kann að koma hjá útibúi banka í öðru landi en heimalandi bankans. Til dæmis mætti hugsa sér að sú almenna regla gildi innan Evrópska efnahagssvæðisins að innstæðutryggingar fylgdu jafnan reglum þess lands þar sem innstæðunum er veitt viðtaka.

Fjármálaeftirlit og öryggisnet fjármálastarfseminnar þarf að laga betur að þeirri staðreynd að fjármálaþjónusta yfir landamæri innan Evrópu er þegar snar þáttur fjármálastarfseminnar í flestum löndum álfunnar, bæði fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Þetta starf er þegar hafið innan Evrópusambandsins, á vegum stofnana þess og í þeim fjölmörgu nefndum og starfshópum sem fást við þessi málefni í álfunni og á víðara alþjóðasviði.

Þetta á ekki síst við um þátt fjármálaeftirlitsins í öryggisnetinu; hann þarf að verða miklu alþjóðlegri en verið hefur. Framundan er mikið verk fyrir eftirlitsstofnanir þjóðríkjanna að finna bestu leiðir til þess að starfa saman þvert á landamæri. Til þess að Íslendingar geti tekið virkan þátt í þessu samstarfi og haft sem mest gagn af því er án efa heppilegast að hafa hér á landi það skipulag á fjármálaeftirlitinu sem nú er, þ.e. að það sé falið einni sjálfstæðri, samþættri eftirlitsstofnun sem tekur til allra fyrirtækja á fjármálamarkaði. Það mælir sérstaklega með þessu skipulagi að mörg helstu viðskiptalönd Íslendinga hafa valið þessa skipulagslausn.

6. febrúar 2009
Stytttri gerð

Sameining eða aðskilnaður fjármálaeftirlits og seðlabanka?

Eftir Jón Sigurðsson

Seðlabanka Íslands var falið að hafa eftirlit með bankastarfsemi, þegar hann var settur á stofn árið 1961. Þetta var eðlilegt fyrirkomulag meðan hefðbundin bankastarfsemi var uppistaða í fjármálastarfseminni og skýr skil voru gerð í löggjöf og verkaskiptingu milli viðskiptabanka, tryggingarfélaga, verðbréfafyrirtækja og fjárfestingarfyrirtækja. Á seinni árum hafa mörk milli þessara ólíku greina fjármálastarfseminnar orðið æ óljósari, til dæmis þannig að eitt og sama fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa fáist við öll framangreind svið fjármálaþjónustu. Þetta eru í örstuttu máli rökin fyrir því að fela einni samþættri og sjálfstæðri eftirlitsstofnun að líta eftir allri fjármálastarfsemi hvort sem hún fer fram á lánamarkaði, tryggingamarkaði, verðbréfamarkaði eða lífeyrismarkaði. Þetta voru rökin fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins 1998, þegar bankaftirlitið var að stórum hluta fært frá Seðlabankanum og sameinað tryggingaeftirliti, eftirliti með verðbréfavíðskiptum og eftirliti með starfsemi lífeyrissjóða í nýrri sjálfstæðri og samþættri stofnun að fyrirmynd nágrannaþjóða eins og Norðmanna og Breta.

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits er önnur hlið á þessu skipulagi. Rökin fyrir því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka eru einkum þrenns konar:

- Í fyrsta lagi benda þeir sem telja að fjármálaeftirlit eigi heima í seðlabanka á að stjórn peningamála og stöðugleiki fjármálakerfisins séu svo nátengd málefni að æskilegt sé að hvort tveggja sé falið sömu stofnun. Seðlabanki sé banki bankanna. Bankar og önnur fjármálaþjónustugætt séu farvegur peningamálastefnunnar, miðlunarkerfi vaxtastefnunnar, og tengi þannig peningamálin við raunstærðir hagkerfisins. Peningamálastjórnin virki ekki ef bankarnir séu í lamasessi. Þess vegna þurfi seðlabanki að líta eftir starfsemi þeirra.

- Þá benda þeir hinir sömu á að þar sem öll bankastarfsemi byggist í reynd á að hafa mun á tímalengd útlána og innlána – þannig að útlán séu til lengri tíma en innlán – sé jafnan hættu á smiti milli fjármálaþjónustugætt ef eitt þeirra verður fyrir áfalli. Ef einn banki er talinn standa höllum fæti og lendir í greiðsluvandræðum, þannig að innstæðueigendur komi í löngum röðum til þess að taka út fjármuni sína, þá er hætt við því að hið sama geti dunið yfir önnur fjármálaþjónustugætt á sama markaði þótt ástæður þeirra séu í reynd aðrar. Slík keðjuverkun hefur svo aftur alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulífið sem treystir á fjármálaþjónustu fyrir starfsemi sína á

margvíslegan hátt. Til þess að bregðast við þessum vanda þarf öflugan lánveitanda til þrautavara sem getur forðað banka sem lendir í lausafjárerfiðleikum frá falli. Seðlabönkum er yfirleitt ætlað þetta hlutverk, og til þess að geta gegnt því þurfa þeir að meta hvort vit sé í því að veita lausafjárþyrngreiðslu. Til þess að svara þeirri spurningu þarf bankaeftirlitið að vera á vegum seðlabankans að dómi þeirra sem vilja sameina hvort tveggja í einni stofnun.

- Til viðbótar framangreindum röksemdum hefur því verið haldið fram að rekstrarhagkvæmni mæli með því að sameina krafta fjármálaeftirlits og seðlabanka í einni stofnun.

Hvert er gildi þessara þriggja röksemda fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits?

Lítum fyrst á síðastnefndu röksemdirnar, sem jafnan er gert hátt undir höfði hér á landi.

Ekki verður séð að sérstök eftirlitsdeild í seðlabanka og aðrar sérhæfðar deildir bankans muni í verulegum mæli geta samnýtt starfskrafta sérfræðinga og annars starfsfólks. Í því samstarfi og samráði sem fer fram milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans er þess þegar gætt að verkefni Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika skarist sem minnst við verkefni Fjármálaeftirlitsins. Ekki verður heldur séð að upplýsingastreymið verði betra og hagkvæmara undir hatti einnar stofnunar, enda hefur rík áhersla verið lögð á gagnkvæm upplýsingaskipti í þeirri stofnanatilhögun sem nú ríkir.

Hugum nú að fyrri röksemdunum tveimur, sem með vissum hætti mætti telja meginrökin fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits. Rétt er að fjármálakerfið er farvegur fyrir áhrif peningamálastefnunnar; það er miðlunarkerfið fyrir stýrivaxtabreytingar. Þetta felur þó alls ekki í sér að yfirstjórn peningamála þurfi að fylgjast nákvæmlega með efnahag einstakra banka eða fjármálafyrirtækja til að móta peningastefnuna. Viðfangsefni eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum frá degi til dags eru fjarri þeim heildarstærðum í fjármálakerfinu sem stefnuákvarðanir og aðgerðir seðlabanka í peningamálum taka einkum mið af.

Hvað síðari meginröksemdina varðar má benda á að hin mikla fjölbreytni og skörun í fjármálastarfsemi sem nú er felur það í sér að áföll á fjármagnsmarkaði, sem geta valdið smiti í fjármálakerfinu, geta stafað frá starfsemi annarra fyrirtækja en banka. Seðlabankar hafa til þessa verið tregir til að taka slík fyrirtæki upp á sína arma, bæði hvað varðar þrautavaralán og eftirlit. Þeirri afstöðu þyrfti því að breyta ef þrautavaralán eru helstu rök fyrir því að fjármálaeftirlit sé betur komið í seðlabanka en í sjálfstæðri stofnun. Ef samþætt almennt fjármálaeftirlit er fært til seðlabankans væri honum falið eftirlit með fjölmörgum aðilum, tryggingarfélagum, verðbréfafyrirtækjum, lífeyrissjóðum og fjárfestingarfyrirtækjum, sem eru ekki tengdir honum á sama hátt og venjulegir bankar og eru yfirleitt ekki í viðskiptum við seðlabanka.

Ef að er gáð hníga fyrirnefndar tvær meginröksemdir að því að treysta þurfi virkt og greinargott upplýsingastreymi milli eftirlitsins og seðlabankans fremur en að sýna ágæti sameiningar hvors tveggja í einni stofnun.

Rök gegn sameiningu

Lítum nú á röksemdir sem mæla gegn því að sameina yfirstjórn peningamála og eftirlit með starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja í einni stofnun.

- Myndast hefur sífellt flóknara net móðurfélaga og dótturfélaga í hvers konar fjármálastarfsemi. Í lögum um Fjármálaeftirlitið er því sérstaklega falið eftirlit með fjármálafyrirtækjum á samstæðugrundvelli. Hér er um flókna og sérhæfða eftirlitsstarfsemi að ræða. Ekki verður séð að slíkt eftirlit falli vel að meginskyldum seðlabanka.

- Í löggjöf um hin margþættu svið fjármálastarfseminnar eru Fjármálaeftirlitinu falin ýmis sérverkefni sem geta haft veruleg áhrif, ekki einungis á hag fjármálafyrirtækjanna sjálfra heldur einnig á fjárhag annarra fyrirtækja og einstaklinga. Ekki verður séð að þessi margvíslegu sérverkefni og hugsanleg beiting viðurlaga gagnvart hlutaðeigandi aðilum sé æskileg viðbót við kjarnastarfsemi seðlabanka.

- Því viðtækara sem eftirlitshlutverk seðlabankans er, því meira aukast líkur á að hann þurfi að grípa til aðgerða sem skerða eignir manna og félaga, og þeim mun meiri líkur verða á að hann verði beittur pólitískum þrýstingi við úrlausn mála. Í þessu felst hætta fyrir sjálfstæði seðlabankans við stjórn peningamála. Það er erfitt fyrir eina og sömu stofnun að bera ábyrgð á þessum tveimur ólíku málavíðum gagnvart ríkisstjórn, þingi og þjóð. Hætta getur til dæmis verið á því þegar eftirlitsskyldir aðilar verða fyrir áfalli að mistökum í fjármálaeftirliti verði kennt um. Slík atvik kynnu að veikja almenna tiltrú til seðlabankans og þar með getu hans til að framfylgja árangursríkri peningamálastefnu.

- Komi til ákvörðunar um það hvort seðlabanki eigi að bjarga fjármálafyrirtæki sem lent hefur í lausafjárvandráðum frá falli með sérstakri lánveitingu, þrautavaráláni, ætti það að leggja traustari grunn að ákvörðuninni ef að henni koma tveir sjálfstæðir aðilar fremur en einn.

- Ýmsum kynni að finnast yfirmaður sjálfstæðs seðlabanka, sem auk þess hefði yfirstjórn opinbers eftirlits með allri fjármálastarfsemi á sínu valdsviði, vera orðinn valdameiri en góðu hófi gegndi. Án efa var þetta ein meginástæða þess að bankaeftirlitið var fært frá Englandsbanka til sjálfstæðs fjármálaeftirlits í Bretlandi árið 1997.

Erfitt er að finna ótvíræðar mælingar á vægi röksemda með og á móti því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka. Eitt er þó ljóst, að í okkar heimshluta - og reyndar víðar - fjölgar þeim löndum sem hafa valið að fela sjálfstæðri, samþættri stofnun utan seðlabanka að fara með fjármálaeftirlitið, en efla um leið samstarf og upplýsingamiðlun milli seðlabankans, sem hefur þá einkum fjármálastöðugleika fyrir kerfið í heild á sinni könnu, og eftirlitsaðilans sem sinnir eftirliti með einstökum fjármálafyrirtækjum.

Í kjölfar fjármálakreppunnar fara nú fram víða um heim miklar umræður um það hvernig bæta megi skipulag fjármálaeftirlits í víðri merkingu. Flestum ber saman um að leggja þurfi miklu ríkari áherslu en áður á millirikjasamstarf um eftirlit og öryggisnet fyrir fjármálakerfið. Til þess að Íslendingar geti tekið virkan þátt í þessu samstarfi og haft af því sem mest gagn er án efa heppilegast að hafa hér á landi það skipulag á fjármálaeftirlitinu að það sé falið sjálfstæðri, samþættri stofnun sem tekur til allra fyrirtækja á fjármálamarkaði, enda hafa helstu viðskiptalönd Íslendinga valið sér þetta skipulag.

Höfundur er fv bankastjóri Norræna fjárfestingarbankans, ráðherra og alþingismaður.