

Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

1. minni hluti efnahags- og viðskiptanefndar gerir alvarlegar athugasemdir við að of naumur tími hafi verið gefinn til að semja frumvarpið og telur óásættanlegt að stjórnarmeirihlutinn kasti til höndunum þegar smíða á umgjörð um eina af okkar mikilvægustu og valdamestu stofnunum. Í umsögn Seðlabankans og á nefndarfundum hefur ítrekað komið fram að naumur tími hafi verið gefinn til smíði frumvarpsins. Gefa þarf meiri tíma til að skoða breytingarnar ofan í kjölinn, öll vandamál sem upp geta komið þarf að greina og meta og velta við hverjum steini. Verður sjálfstæður Seðlabanki með allt fjármálaeftirlit sterkari til að takast á við framtíðaráföll? Um það efast 1. minni hluti stórlega og leggur til aðrar og öruggari leiðir.

1. minni hluti tekur undir það sjónarmið að bæta þurfi heildaryfirsýn á kerfisáhættu og styrkja eftirlit með fjármálageiranum en telur að á þeirri leið sem stjórnarmeirihlutinn vill fara í þeim efnunum séu miklir gallar sem leitt geti til veikingar fjármálaeftirlits og vantrausts á Seðlabanka Íslands.

Í frumvörpunum er lagt til að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið verði sameinuð og yrði því allt eftirlit með fjármálastarfsemi hjá Seðlabanka Íslands sem auk þess framfylgir peningastefnu og stuðlar að fjármálastöðugleika. Þannig á að sameina stór og þjóðhagslega mikilvæg verkefni undir eina stofnun og koma öllum þjóðhagsvarúðartækjum á eina hendi.

Leiðin sem lögð er til í frumvörpunum er ekki sú sem mest hefur verið rædd á undanförunum árum, þ.e. að sameina þjóðhagsvarúð og eindarvarúð í Seðlabankanum en að Fjármálaeftirlitið sinni áfram viðskiptaháttaeftirliti og neytendavernd í sjálfstæðri stofnun. 1. minni hluti telur að rökstyðja þurfi mun betur hvers vegna þeirri leið hafi verið hafnað af stjórnvöldum en hún er m.a. lögð til í nýlegri skýrslu nefndar um ramma peningastefnu.

Í umsögnnum sem nefndinni bárust um frumvörpin er varað við því að viðskiptaháttaeftirlit sé fært undir sjálfstæðan seðlabanka. Auk þess má nefna að mat Paul Romers, nóbelsverðlaunahafa í hagfræði, er að einn af helstu lærdómum fjármálahrunsins sé mikilvægi þess að skýr skil séu milli þeirra sem fara með eftirlit og þeirra sem hafa með höndum tæki til þess að tryggja fjármálastöðugleika.

Undanfarin ár hefur gengið vel að framfylgja peningastefnunni og eftirlit verið styrkt. Einnig hefur samstarf og samráð Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans verið eflt og formgert með samningi. Gera mætti enn betur og tryggja upplýsingaflæði án þess að koma öllu eftirliti fyrir hjá Seðlabankanum.

Fjármálaeftirlit í nágrannalöndum.

1. minni hluti óskaði eftir upplýsingum um fyrirkomulag fjármálaeftirlits annars staðar á Norðurlöndunum, í Bretlandi og Þýskalandi. Samkvæmt samantekt frá rannsóknþjónustu Alþingis er fjármálaeftirlit á öllum Norðurlöndum í sjálfstæðri stofnun. Í Bretlandi sinna

þrjár stofnanir eftirliti með fjármálastofnunum: Englandsbanki (Bank of England) og tvær eiginlegar fjármálaeftirlitsstofnanir sem heita Prudential Regulation Authority (PRA) og Financial Conduct Authority (FCA). PRA og FCA eru í forustuhlutverki í þessum efnunum. FCA er sjálfstæð stofnun sem ber ábyrgð gagnvart þinginu og fjármálaráðuneytinu og fer með eftirlit með viðskiptaháttum, stuðlar að góðri neytendavernd, virkri samkeppni og því að fjármálamarkaðir séu árangursríkir.

Fjármálaeftirlitið í Þýskalandi (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, BaFin) er sjálfstæð stofnun og fellur undir fjármálaráðuneytið. Seðlabanki Þýskalands (Deutsche Bundesbank) og fjármálaeftirlitið hafa bæði umsjón með bankaeftirliti. Kveðið er á um samvinnu þessara tveggja stofnana um eftirlit í lögum um bankastarfsemi. Þar kemur fram að seðlabankinn beri ábyrgð á því að leggja mat á gögn á borð við endurskoðunarskýrslur og ársreikninga frá fjármálastofnunum sem og að framkvæma vettvangskannanir og leggja mat á niðurstöður þeirra. Ef upp koma vandamál þessu tengd þá tilkynnir seðlabankinn það til fjármálaeftirlitsins. Samkvæmt sömu lögum skal fjármálaeftirlitið gefa út viðmiðunarreglur um viðvarandi bankaeftirlit með samþykki seðlabankans. Fjármálaeftirlitið ber þó meginábyrgð á eftirliti með fjármálastofnunum.

Seðlabanki Evrópu hefur vald til að taka yfir eftirlitshlutverk með hvaða banka sem er innan evrusvæðisins.

Sjálfstæði Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits.

Seðlabanki Íslands á að tryggja stöðugt verðlag, fjármálastöðugleika og traust og öruggt fjármálakerfi. Forsenda þess er að ákveðið sjálfstæði sé tryggt gagnvart ríkisstjórn hverju sinni. Þannig geti einstakar ríkisstjórnir ekki haft áhrif á starfsemi og ákvarðanir bankans, svo sem vaxtaákvarðanir. Seðlabankinn verður að geta unnið að markmiðum sínum burtséð frá því hvert stjórn málaástandið er hverju sinni.

Sjálfstæði Fjármálaeftirlitsins er einnig mikilvægt þannig að gerendur á fjármálamarkaði geti ekki haft áhrif á starfsemina. Þá er mikilvægt að stjórn málamenn geti ekki haft áhrif á eftirlitið og látið pólitíska hagsmuni ráða.

Það er því nauðsynlegt að lágmarka þann möguleika að ráðherrar geti haft áhrif á aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans. Ákvarðanir þessara tveggja mikilvægu stofnana eru þannig mun líklegri til þess að verða óumdeildar.

Lagt er til bætt verði við tveimur varabankastjórum í Seðlabankanum og verði þeir þá þrír samtals. Seðlabankinn verði gríðarlega valdamikil sjálfstæð stofnun þar sem reglur um fjármálamarkaði verði settar, eftirlit haft með hegðun fyrirtækja á markaði og rekstur fjármálastofnana skoðaður sé talin þörf á því, t.d. sé rekstur talinn of áhættusamur. Sama stofnun fari með peningastefnuna, ákveði vexti og bindiskyldu og geti haft áhrif á gengi krónunnar með kaupum og sölu á gjaldeyri. Líkur aukast á því að stjórn málamenn vilji hafa áhrif á starfsemi svo valdamikillar stofnunar. Það getur m.a. skapað hvata fyrir stjórn málamenn að láta flokkspólitíska hagsmuni frekar en faglegt mat ráða för við ráðningu embættismanna.

Gylfi Zoëga, prófessor, segir um þetta í nýlegri grein í Vísbandingu: „Nógu erfitt hefur verið hingað til að ráða seðlabankastjóra á faglegum nótum. Þess í stað hefur ráðningarferlið yfirleitt verið eins og möndluleikur í jólaboði þar sem t.d. 16 sækja um og einn hreppir möndluna sem húsmóðirin ein veit hvar er, umsóknir eru metnar á þann hátt að sá sem möndluna hreppir er talinn hæfastur. Stjórn málgætt og persónuleg tengsl ráða, stofnunin er einfaldlega, jafnvel fyrir sameiningu, of mikilvæg pólitískt til þess að reynt sé að leita uppi hæfasta fólkið í störfun þótt afleiðingar mistaka í stjórn stofnunar fyrir samfélagið geti verið og hafi stundum reynzt hörmulegar, t.d. fyrir hrun. Þetta vandamál mun verða enn erfiðara viðfangs eftir sameiningu við Fjármálaeftirlitið. Þótt á góðum degi sé unnt að draga upp falleg skipurit af fullkomnum heimi þá er veruleikinn yfirleitt ekki svo einfaldur. Þess vegna verður

að gera stofnanir þannig úr garði að sem minnstar líkur séu á því að misbrestir verði í ráðningu yfirmanna og rekstri þeirra.“

Ákvarðanir sem seðlabanki tekur mega aldrei byggjast á flokkspólitískum hagsmunum heldur verður að tryggja sjálfstæðið. Ekki má búa til ramma um stofnunina sem eykur t.d. hættu á því að búin sé til uppsveifla á kosningarári vegna flokkspólitískra hagsmuna. Þess vegna verða seðlabankastjórar að geta beitt sér og tekið ákvarðanir sem gætu verið óvinsælar hjá stjórnámálamönnum eða ráðherrum, ákvarðanir sem varða hag almennings til langs tíma en þjóna ekki skammtímahagsmunum stjórnámálanna eða -flokka.

Með því að fela Seðlabankanum eftirlit með viðskiptaháttum getur bankinn lent í opinberum deilum við fyrirtæki og jafnvel stjórnámálaflokka sem vilja standa vörð um hagsmuni þess fyrirtækis. Slíkar deilur í litlu samfélagi verða fljótt persónulegar og gætu um leið skaðað traust á Seðlabankanum og seðlabankastjóra. Trúverðugleika Seðlabankans verður að tryggja en breytingarnar sem lagðar eru til með frumvörpunum auka líkurnar á því að viðkvæm mál komi upp sem ógna trúverðugleika bankans.

Umræðan síðustu ár um gjaldeyriseftirlit bankans sýnir hvernig vandamál geta komið upp. Í umsögn Viðskiptaráðs um frumvörpin segir um þetta: „Framkvæmd peningastefnu og önnur starfsemi SÍ verður aldrei sterkari heldur en trúverðugleiki hans, svo mikið er í húfi. Einnig verður til einstaklega valdamikil stofnun með sameiningu SÍ og FME og í greinargerð er vísað til rannsókna þar sem bent er á mögulega hagsmunaárekstra og að vald seðlabanka sé með þessu fyrirkomulagi jafnvel of mikið.“

Í umsögn Seðlabankans er einnig um þetta fjallað: „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 refsikennbra 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 viðskiptaháttaeftirlits, verði bankanum falið slíkt eftirlit, gæti skaðað trúverðugleika hans og staðið í vegi fyrir árangri Seðlabankans á öðrum sviðum.“

Kauphöll Íslands leggst eindregið gegn því að eftirlit með hegðun á verðbréfamarkaði verði fært undir Seðlabankann. Í umsögn Kauphallarinnar segir m.a.: „Seðlabankinn er þátttakandi á verðbréfamarkaði. Lánamál ríkisins hjá Seðlabankanum eiga t.a.m. viðskipti á markaði með ríkisskuldabréf. Afar óheppilegt er því að Seðlabankinn sjái um eftirlit með verðbréfamarkaðnum. Vissulega er það svo að sum viðskipti Seðlabankans eru undanþegin ýmsum lögum og reglum en önnur ekki. Til viðbótar hefur Seðlabankinn áhrif á verðbréfamarkaðinn með aðgerðum sínum á öðrum sviðum, t.a.m. vaxtaákvörðunum og inngrípum á gjaldeyrismarkaði. Ef eitthvað fer úrskaiðis í þessari starfsemi Seðlabankans, t.d. upplýsingagjöf er ekki sinni í samræmi við lög eða upplýsingar leka, er ótrúverðugt að ekki sé til staðar óháður eftirlitsaðili sem rannsakað getur slíkt mál án þess að um hagsmunaárekstra yrði að ræða. Það verður að vera yfir allan vafa hafið í slíkum málum að Seðlabankinn hafi ekki eftirlit með sjálfum sér og mótaðilum sínum. Slíkt getur skaðað bæði trúverðugleika verðbréfamarkaðarins og Seðlabankans.“

Jafnframt er í umsögn Kauphallarinnar tekið undir gagnrýni annarra hvað varðar mögulega orðsporsáhættu Seðlabankans vegna viðskiptaháttaeftirlits. Auk þess verði sameinuð stofnun mjög valdamikil: „... ekki er æskilegt að ganga lengra í samþjöppun valds ef ekki eru fyrir því ríkar ástæður. Ljóst er að hættur af slíkri samþjöppun valds eru miklar. Ef vel á að vera kallar sú hætta á alls kyns varnagla og ítarlega ferla til að halda aftur af valdinu og tryggja góða stjórnarhætti og verður þó aldrei jafn gott og ef valdinu er dreift.“

Til að taka á þessum vanda á fjármálaeftirlitsnefnd að taka endanlega ákvarðanir á sviði viðskiptahátta. Að mati 1. minni hluta er það alls ekki nóg.

Í áðurnefndri grein Gylfa Zoëga í Vísbendingu tekur hann dæmi um hvernig sjálfstæði eftirlitsins geti verið ógnað af stjórnvöldum: „Gott dæmi er stefna íslensku ríkisstjórnarinnar fyrir 2008 að koma upp alþjóðlegri fjármálamiðstöð á Íslandi og slaka á regluverki og styðja við vöxt bankanna. Aðgerðir FME til að hamla slíkum vexti hefðu þá gengið á skjön við stefnu ríkisstjórnarinnar.“

Öflugt samstarf og samráð.

Mikið hefur verið gert frá hruni til að efla Fjármálaeftirlitið og samstarf þess við Seðla-bankann. Samráðssamningur var undirritaður árið 2011 og var síðast endurskoðaður 2014. Þó að samstarfið hafi gengið vel og miklar úrbætur hafi verið gerðar má enn gera betur. Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að eftirlit þess sé heildstætt, þ.e. að varúðareftirlit og viðskiptaháttaeftirlit með bönkum, tryggingafyrirtækjum, verðbréfafyrirtækjum og mörkuðum sé í sömu stofnun. Því leggur 1. minni hluti til að auk sameiginlegs samráðsvettvangs Seðla-bankans og Fjármálaeftirlitsins verði upplýsingasöfnun og gagnavinnsla sameiginleg, sameiginlegum gagnagrunni komið á, svo og tölvukerfi. Til mikilla bóta væri að taka það skref að greiða upplýsingaflæði á milli stofnananna og auka yfirsýn beggja.

Lokaorð.

Niðurstaða 1. minni hluta er sú að vanda þurfi betur vinnslu þessa máls. Skýr aðvörunar-orð og áhyggjur fjölmargra umsagnaraðila og gesta nefndarinnar kalla á að málið sé kannað miklu betur. Rétt væri því að fresta afgreiðslu frumvarpsins og gefa nægan tíma til vandaðra vinnubragða.

Alþingi, 23. maí 2019.

Oddný G. Harðardóttir,
frsm.

Þorsteinn Víglundsson.

Smári McCarthy.