

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 11. apríl 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um fjármálastöðugleikaráð, 426. mál.

Markmið frumvarpsins er að efla og varðveita fjármálastöðugleika í almannabágu, auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu og er sérstöku fjármálastöðugleikaráði falið að stuðla að því. Ráðinu eru ekki falin sérstök tæki til að ná markmiðum um fjármálastöðugleika, heldur er því falið að vara við og gefa út tilmæli ef fjármálastöðugleika er ógnað. Þeim sem fá viðvaranir eða tilmæli er gert að fylgja þeim eða skýra hvers vegna tilmælum er ekki fylgt (e. comply-or-explain) og eru fyrirmyndir fyrir slíka skipan sóttar m.a. til Danmerkur og Þýskalands. Þannig er ekki hróflað við sjálfstæði Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins sem fara með þau tæki sem beita má til að stuðla að fjármálastöðugleika.

Samtök atvinnulífsins lýsa stuðningi við framangreind markmið og telja að við breytingar á löggjöf og stofnanaumgjörð fjármálastarfseminnar beri að leggja aukna áherslu á fjármálastöðugleika og virða alþjóðlegar skuldbindingar. Mikilvægt er að íslensk löggjöf fylgi þróun í okkar viðskiptaríkjum og EES-samningnum en jafnframt að ekki séu innleiddar sérreglur sem auki kostnað og dragi úr samkeppnishæfni fjármálafyrirtækja og þar með atvinnulífsins alls.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að Kerfisáhætturáð ESB (European Systemic Risk Board, ESRB) hafi gefið út tilmæli til aðildarríkja ESB um að lögfesta ábyrgð á þjóðhagsvarúð til handa einum tilteknum aðila og að þau hafi öll brugðist við því. Frumvarpið er þannig þáttur í aðlögun umgjardar íslenska fjármálakerfisins að þróuninni á Evrópska efnahagssvæðinu.

Um 2. gr. orðskýringar.

Kerfisáhætta er skilgreind með eftirfarandi fremur almennum hætti í frumvarpinu: „Þegar samspil fjármálakerfis og þjóðarbúskapar felur í sér hagsveiflumögnun, fjármálafyrirtæki verða viðkvæm fyrir aðgerðum annarra aðila og hættu er á atburðarás sem getur ógnað fjármálastöðugleika með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á þjóðarbúskapinn.“

Í umfjöllun um 2. gr. í greinargerð frumvarpsins er einnig eftirfarandi fremur almenn umfjöllun um kerfisáhættu og jafnframt kemur að skilgreining þess á alþjóðlegum vettvangi sé ekki einhlít. „Kerfisáhætta getur þannig skapast með því að líkur eru á að fjármálafyrirtæki geti ekki staðið við skuldbindingar sínar vegna fjárhags- eða rekstrarerfiðleika og verði með því viðkvæm fyrir aðgerðum annarra aðila, eða þá að önnur fjármálafyrirtæki verða fyrir óæskilegum áhrifum vegna erfiðleika þess.“

Að mati SA er æskilegt að í skilgreiningu á kerfisáhættu sé vikið að eignabólum, einkum á fasteignamarkaði og hlutabréfamarkaði, sem eru merki um að fjármálakerfið geti verið í hættu. Mikilvægt er fjármálastöðugleikaráð beiti sér fyrir því að koma í veg fyrir þær eins og unnt er.

Um 3. gr. Fjármálastöðugleikaráð – hlutverk og skipan

Í greininni segir að í fjármálastöðugleikaráði sitja ráðherra, og er hann formaður ráðsins, seðlabankastjóri og forstjóri FME. Að mati SA myndi það styrkja fjármálastöðugleikaráðið að í því sætu einnig tveir fulltrúar frá heildarsamtökum á vinnumarkaði. Í greinargerð frumvarpsins segir að líta ætti á fjármálastöðugleikastefnu sem þriðju meginstöð hagstjórnar við hlið ríkisfjármála- og peningamálastefnu. Í þessa upptalningu vantar eina meginstöð hagstjórnar sem er stefnan á vinnumarkaðnum sem hefur afgerandi áhrif á kaupmátt, atvinnustig og verðbólgu, og þar með á einkaneyslu og hagsveiflur. Vinnumarkaðsstefnan er þannig órjúfanlega tengd fjármálastöðugleika. Þátttaka þeirra myndi treysta stöðu ráðsins og auka líkur á því að markmiðum þess yrði náð. Tilmæli ráðsins verða ávallt umdeild og síst til vinsælda fallin og aðkoma vinnumarkaðarins myndi geta aukið skilning atvinnulífs og almennings á þeim.

Um 4. gr. Almenn verkefni

Í greininni eru verkefni fjármálastöðugleikaráðs tíunduð, en þau helstu eru:

- a. að móta opinbera stefnu um fjármálastöðugleika,
- b. að meta efnahagslegt ójafnvægi, áhættu í fjármálakerfinu, óæskilega hvata og aðrar aðstæður sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika,
- c. að skilgreina þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands í peningamálum, sem eru taldar nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika,
- d. að staðfesta skilgreiningar á kerfislega mikilvægum eftirlitsskyldum aðilum, innviðum og mörkuðum sem eru þess eðlis að starfsemi þeirra getur haft áhrif á fjármálastöðugleika.

Í umfjöllun í greinargerð segir að í stefnu fjármálastöðugleikaráðs skuli gera grein fyrir því hvernig fylgst er með kerfisáhættu í fjármálakerfinu, til hvaða mælikvarða er litið í því samhengi og samhæfingu viðbragðsáætlana. Ekki sé unnt að skilgreina í lagatexta alla þá þætti sem viðbragðsáætlun geti náð til. Þó eru nefnd dæmi um atriði eða þróun sem kann að hafa óæskileg áhrif á fjármálastöðugleika, t.d. þróun útlána til afmarkaðrar starfsemi eða starfskjarastefnu fjármálafyrirtækja sem leiði til óæskilegs launaskriðs.

Að mati SA væri æskilegt að í lagagreininni væri ítarlegri upptalning á helstu áhættuþáttum og helstu verkfærum sem fjármálastöðugleikaráð á að beina sjónum sínum að, s.s. hámark á íbúðalán, bindiskyldu, lausafjárkröfur og eiginfjárkröfur. Ráðið þarf t.d. að fjalla um eignabólur á fasteignamarkaði og hlutabréfamarkaði. Kerfisáhætta er að hluta til þjóðhagslegt fyrirbæri sem unnt er að nálgast með mælingum á útlánavexti, vexti peningamagns, hækkun fasteignaverðs eða hækkandi veðhlutföllum (e. loan-to-value ratios). Kerfisáhætta snýr einnig að einstökum fjármálafyrirtækjum, einkennum þeirra og hegðun, þ.e. ef innbyrðis tengsl þeirra eru mikil og þar af leiðandi smitáhætta við áföll, og áhættusækni þeirra. Þá getur fjármálakerfið lent í hættu vegna hjarðhegðunar fjárfesta og fjármálafyrirtækja, en hjarðhegðun er almennt einkenni eignabóla.

Um 6. gr. Viðbragðsáætlanir.

Í greininni segir að fyrir utan þrjá reglulega fundi fjármálastöðugleikaráðs á ári skuli það koma saman sem formlegur samráðsvettvangur stjórnvalda þegar fjármálakreppa telst yfirvofandi, skollin á eða hætta er á atburðum sem geta valdið umtalsverðum smitáhrifum. Ráðið leggi mat á til hvaða nauðsynlegu aðgerða eða ráðstafana þurfi að grípa og samræmi aðkomu stjórnvalda.

Í umfjöllun í greinargerð segir að ekki sé unnt að telja upp í lagatexta öll þau tilvik eða aðstæður sem leitt geta til eða kunna að vera undanfari fjármálakreppu. Í dæmaskyni er nefnt að örur verðbreytingar á fasteignamarkaði eða verðbréfamarkaði séu til marks um bólumyndun sem stemma þurfi stigu við.

Gallinn við þessa nálgun er að hér er ekki skýrt kveðið á um skyldur ráðsins til snemmbærrar íhlutunar áður en í ófni er komið. Þegar verðbólurnar eru að blása út ríkir veislustemming meðal almennings og í atvinnulífinu og aðhaldsaðgerðum við slíkar aðstæður er líkt við það að fjarlægja púnsskálina úr veislunni þegar gleðin stendur sem hæst. Það er ekki auðvelt verkefni og því þyrfti að vera skýrara í greininni og umfjöllun um hana að eitt megin markmiðið með starfsemi ráðsins sé að finna merki um að fjármálastöðugleika kunni að verða ógnað og það geti verið undanfari fjármálakreppu.

Sameining Seðlabankans og FME

Í frumvarpinu koma ekki fram nein áform um sameiningu Seðlabankans og FME eins og oft hefur komið til umfjöllunar á undanförunum árum. Eðlilegt er að skoða sameiningu Seðlabankans og FME í tengslum við þetta frumvarp. Rekstur þessara tveggja stofnana kostar mikið fé og er kostnaður vegna þeirra án efa sá lang hæsti sem um getur meðal þjóða heims hvort sem litið er til hlutfalls af íbúafjölda, landsframléiðslu eða stærð bankakerfis. Rekstrarlegt hagræði og skilvirkara eftirlit yrði af sameiningu stofnananna í stað formlegs samstarfs eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Vandamál tengd óskýrum mörkum á milli þjóðhagsvarúðar- og eindavarúðareftirlits yrðu úr sögunni, enda verkfærin þau sömu í mörgum tilfellum. Krafa um hagræðingu í þessari eftirlitsstarfsemi sem annarri er mjög hávær í atvinnulífinu og eitt af markmiðum ríkisstjórnarinnar.

Fjármálaeftirlit var áður innan Seðlabankans og var FME stofnað að breskri fyrirmynd. Í kjölfar stofnunar fjármálastöðugleikaráðs þar í landi var ákveðið að flytja tiltekna eftirlitsþætti aftur til breska seðlabankans. Fjármálaeftirliti er einnig að stórum hluta fyrir komið í Evrópska Seðlabankanum. Það ætti að íslenskum stjórnvöldum hvatning til þess að sameina þessar eðlislíku stofnanir.

Almenn sjónarmið

SA taka undir það sjónarmið sem sett er fram í markmiðsgrein frumvarpsins að fjármálastöðugleiki feli í sér mikilvæg almannagæði. En fjármálastöðugleikanefndinni er falið erfitt verkefni. Beiting þjóðhagsvarúðartækja til aukins aðhalds á þenslutímum, þegar allt virðist leika í lyndi, verður óhjákvæmilega ávallt umdeild og ekki til vinsælda fallin. Í aðdraganda fjármálakreppu, og ekki síður þegar hún er skollin á, þarf að taka erfiðar ákvarðanir með skömmum fyrirvara og ekki sjálfgefið að þær njóti almenns stuðnings. Tilmæli fjármálastöðugleikaráðið munu grundvallast á langtímahagsmunum en viðbrögð í samfélaginu við þeim munu að öllum líkindum mótast af skammtímahagsmunum. Því þarf að búa þannig um hnútana að áhrifamáttur tilmæla ráðsins verði mikill.

Beiting þjóðhagsvarúðartækja eykur kostnað fjármálakerfisins og getur dregið úr hagvexti og velmegun til skamms tíma, en ef þau ná markmiði sínu og koma í veg fyrir kostnaðarsöm áföll eykst hagvöxtur og velmegun til lengri tíma. Valið milli stöðugleika og aukinnar velmegunar er matskennt og mikil áskorun er fólgin í því fyrir fjármálastöðugleikaráðið að ákvarða og rökstyðja hlutfallslegt vægi þessara markmiða á hverjum tíma þannig að atvinnulíf og almenningur standi að baki þeirrar stefnumörkunar.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka atvinnulífsins

