

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar

nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 17. apríl 2019

Efni: Sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins

Fjármálaáfallið 2008 leiddi í ljós að áhersla á verðstöðugleika og eindarvarúð er ekki nægjanleg til að tryggja efnahagslegan stöðugleika. Frá þeim tíma hefur áhersla einnig beinst að fjármálastöðugleika og viðnámsþrótti fjármálakerfisins í heild, svokallaðri þjóðhagsvarúð. Innleiðing og markviss beiting tækja sem taka á útlánaþenslu, þensluaukandi þáttum almennt og kerfislægum veikleika fjármálakerfisins er vitnisburður um það. Vegna smæðar íslenska hagkerfisins er að þjóðhagsvarúð sérstaklega mikilvæg þar sem beiting slíkra varúðartækja styrkir peningastefnuna og hefur áhrif á skuldsetningu heimila og fyrirtækja. Við aðstæður frjálsra fjármagnsflutninga er hefðbundinni peningastefnu, einvörðungu með beitingu stýrivaxta, skorður settar þar sem aukinn vaxtamunur við útlönd getur sett greiðslujöfnuð í ójafnvægi og valdið fjármála- og efnahagslegum óstöðugleika.

Vegna smæðar fjármálakerfisins og fárra stórra fjármálastofnana er erfitt að gera greinarmun á þjóðhagsvarúð og eindarvarúð þegar kemur að varðveislu fjármálastöðugleika á Íslandi. Í ljósi þess að þjóðhagsvarúð getur bæði stutt við og styrkt virkni peningastefnu Seðlabankans er rökrétt skref að gera hann einn ábyrgan fyrir fjármálastöðugleika. Fyrirhuguð sameining Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins (FME) er því nauðsynlegt skref, að mati Samtaka atvinnulífsins (SA), og mikilvægur liður í því að festa fjármálastöðugleika í sessi sem eina af grunnstoðum efnahagslegs stöðugleika. SA vilja þó gera nokkrar athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp:

- **Í fyrsta lagi** telja SA mikilvægt að öll stjórnþæki þjóðhags- og eindarvarúðar eiga að vera í höndum fjármálastöðugleikanefndar. Það er í línu við tillögur Kristin Forbes í tengslum við endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu, ásamt því að vera til þess fallið að styrkja umgjörð fjármálastöðugleika hér á landi.
- **Í öðru lagi** telja SA mikilvægt að tryggja sjálfstæði Seðlabankans, og getu hans til þess að ná markmiðum sínum á sviði fjármálastöðugleika. Setning reglna er varða hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána, hámark heildarfjárhæða fasteignalána eða greiðslubyrðar í hlutfalli við tekjur neytenda, og um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum

til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu ættu ekki að vera háðar samþykki ráðherra.

- **Í þriðja lagi** kallar það viðbótarvald og aukin ábyrgð sem færast til Seðlabankans í kjölfar sameiningar á fjölskipaða bankastjórn. Verði FME fært í heild sinni undir Seðlabankann telja SA að viðunandi dreifing valds náist ekki nema með skipun þriggja varaseðlabankastjóra og hvetja til þess að ekki verði hróflað við því fyrirkomulagi í þinglegri meðferð málsins.
- **Í fjórða lagi** heyrja fjárstreymistæki undir þjóðhagsvarúð og eiga þess vegna að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar. Með þeim hætti er gagnsæi aukið og tryggt að ytri meðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu íþyngjandi aðgerða á borð við takmarkanir á flæði fjármagns. SA hvetja til þess að þessi athugasemd verði tekin til greina þegar framtíð tækisins hefur verið ráðin.
- **Í fimmta lagi** hvetja SA stjórnvöld til þess að horfa til þeirra tækifæra sem skapast til hagræðingar af sameiningu stofnananna tveggja en ein af ástæðunum fyrir sameiningunni er það óhagræði sem skapast við núverandi fyrirkomulag.

1. Stjórnþæki þjóðhags- og eindarvarúðar eiga að vera í höndum fjármálastöðugleikanefndar

Líkt og komið er inn á í greinargerð með frumvarpinu hafa bæði innlendir og erlendir sérfræðingar lagt til að Seðlabankinn og FME verði sameinað með það að leiðarljósi að efla umgjörð fjármálastöðugleika, en í mismunandi útgáfum þó. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að varúðareftirlit verði á ábyrgð tveggja aðila, þ.e. fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar. Mörkin á milli nefndanna eru óskýr, sér í lagi þegar kemur að ákvörðunum um beitingu tækja sem nýta má bæði til þjóðhags- og eindarvarúðar. Að mati SA ætti ákvörðun um beitingu þjóðhagsvarúðar- og eindarvarúðartækja að vera í höndum fjármálastöðugleikanefndar, enda ber hún ein ábyrgð á fjármálastöðugleika. Það er í línu við tillögur Kristin Forbes í tengslum við endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu, og til þess fallið að styrkja umgjörð fjármálastöðugleika hér á landi.

2. Mikilvægt að ekki sé vegið að getu Seðlabankans til að ná lögbundnum markmiðum sínum og að staðinn sé vörður um pólitískt sjálfstæði hans

SA hvetja til þess að fyrirhugaðar breytingar á lögum um fasteignalán til neytenda og lögum um gjaldeyrisáttal verði endurskoðaðar. Í frumvarpinu er kveðið á um að Seðlabankanum sé heimilt að ákveða reglur, að fengnu samþykki ráðherra, er varða hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána, hámark heildarfjárhæða fasteignalána eða greiðslubyrðar í hlutfalli við tekjur neytenda, og um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Reglusetning af þessu tagi, sem meðal annars getur haft áhrif á aðgengi einstaklinga að lánsfé, kann að vera nauðsynleg

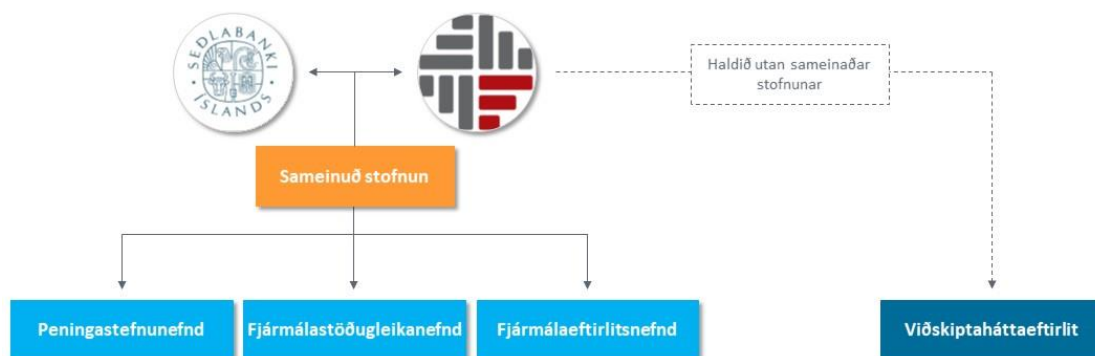
við ákveðin skilyrði til að viðhalda fjármálastöðugleika en getur reynst óvinsæl meðal almennings og þannig sett ráðherra í afar erfiða stöðu sem lýðræðislega kjörnum embættismanni.


Til þess að tryggja sjálfstæði Seðlabankans, og getu hans til þess að ná markmiðum sínum á sviði fjármálastöðugleika, er þess vegna mikilvægt að ákvörðun um setningu þessara reglna sé ekki háð pólitísku samþykki.

SA telja mikilvægt að ekki verði dregið úr getu Seðlabankans til að sinna hlutverki sínu varðandi verðstöðugleika í fyrirhugaðri sameiningu. Trúverðugleiki opinbers verðbólguþröskulds ræður öllu um árangur peningastefnu Seðlabankans en markmiðið er akkeri sem bindur niður verðbólguvæntingar. SA telja ekki æskilegt að Seðlabankinn fari með viðskiptaháttaeftirlit á fjármálamarkaði af þeirri ástæðu og ætti að undanskilja það við sameiningu stofnananna tveggja. Nægir að líta til þeirra atburða sem leitt hafa af gjaldeyriseftirliti Seðlabankans og þeirrar umfjöllunar sem hefur skapast. Slíkir orðsporshnekkir geta orðið til þess að grafa undan Seðlabankanum og þar með trúverðugleika og virkni peningastefnunnar. Þá hefur „tveggja turna“ fyrirkomulag fjármálaeftirlits t.a.m. reynst vel í Bretlandi en einnig hefur reynsla annarra ríkja sýnt að framkvæmd markaðs- og neytendaverndar fari illa saman við framkvæmd þjóðhagsvarúðar.

SA taka undir sjónarmið Kauphallarinnar um að það sé óeðlilegt að Seðlabankinn, sem virkur þátttakandi á verðbréfa- og gjaldeyrismarkaði, fari með eftirlit á sömu mörkuðum. Hver á að hafa eftirlit með eftirlitsaðilum?

Tveggja turna fyrirkomulag fjármálaeftirlits



Heildstætt fjármálaeftirlit innan seðlabanka Tillaga skv. frumvarpi		
	Barein	
	San Marínó	
	Tékkland	
	Rússland	
	Ungverjaland	

Tveggja turna fyrirkomulag fjármálaeftirlits Tillaga Samtaka atvinnulífsins		
	Ástralía	
	El Salvador	
	Kanada	
	Bretland	
	Holland	

Calvo, D., o.fl.: Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis? *FSI Insights on policy implementation*, 8, apríl 2018.

3. Viðbótarvald og aukin ábyrgð kallar á fjölskipaða bankastjórn

SA telja að nauðsynlegt að bregðast við viðbótarvaldi og aukinni ábyrgð Seðlabankans við sameininguna. Nauðsynlegt er að styrkja og endurskoða bæði ábyrgðar- og stjórnunarferli innan bankans til að tryggja viðunandi dreifingu valds. SA fagna því að stjórnvöld fari að tillögum starfshóps um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu er snúa að fjölskipaðri bankastjórn. Skipun varaseðlabankastjóra á sviði peningamála, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits skapar bæði nauðsynlegt mótvægi og aðhald við aukið vald bankastjóra, ásamt því að tryggja viðeigandi sérfræðipækkingu. Verði FME fært í heild sinni undir Seðlabankann telja SA að viðunandi dreifing valds náist ekki nema með skipun þriggja varaseðlabankastjóra og hvetja til þess að ekki verði hróflað við því fyrirkomulagi í meðferð þingsins á frumvarpinu.

4. Fjárstreymistæki heyra undir þjóðhagsvarúð og eiga að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar

SA leggja áherslu á að fjárstreymistæki eiga heima hjá fjármálastöðugleikanefnd, líkt og lagt er til í tillögum starfshóps um framtíð íslenskrar peningastefnu. Með þeim hætti er gagnsæi aukið og tryggt að ytri meðlimir geti veitt viðeigandi aðhald við ákvörðun um beitingu íþyngjandi aðgerða á borð við takmarkanir á flæði fjármagns. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvarðanir um setningu reglna um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris verði teknar af seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum, að fengnu samþykki ráðherra. Í greinargerð kemur fram að þetta sé talið heppilegast á meðan framtíðarfyrirkomulag fjárstreymistækisins hefur ekki verið ákveðið. SA hvetja til þess að þessi athugasemd verði tekin til greina þegar framtíð tækisins hefur verið ráðin.

5. Nýta þarf tækifæri sem skapast til hagræðingar

Þegar til sameiningar stofnananna kemur hvetja SA stjórnvöld til að nýta þau tækifæri sem skapast til hagræðingar. Ein ástæða sameiningarinnar er að núverandi fyrirkomulag þjóðhagsvarúðar skapar hættu á tvíverknaði við greiningarvinnu. Þar eru skýr tækifæri til samnýtingar krafta beggja stofnana og tækifæri til hagræðingar án þess að það bitni

á gæðum. Þá hefur sagan sýnt að útgjöld ríkisins hafa tilhneigingu til að aukast við sameiningu stofnana.¹ Brýnt er að koma í veg fyrir það, en hagræðingu verður aðeins náð fram með fækkun starfsmanna.

SA hvetja stjórnvöld til þess að taka tillit til ofangreindra athugasemda við þinglega meðferð málsins.

Virðingarfyllst,

ÁSDÍS KRISTJÁNSDÓTTIR

Ásdís Kristjánsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins

Stefanía K. Ásbjörnsdóttir

Stefanía K. Ásbjörnsdóttir
f.h. Samtaka atvinnulífsins

¹ Sjá Viðskiptaráð Íslands (2006, febrúar). Ísland 2015. Sótt frá:
www.vi.is/utgafa/skyrslur/2006_02_08%20Island_2015.pdf