

Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
101, Reykjavík

Reykjavík, 1. febrúar 2019

## Efni: Sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins

Fjármálastöðugleiki er mikilvægur fyrir lítil opin hagkerfi eins og Ísland vegna þess samspils sem er á milli fjármálakerfisins og gjaldeyrismarkaðar. Vegna smæðar íslenska myntsvæðisins skapast einnig hættu á að aukinn vaxtamunur við útlönd komi greiðslujöfnuði í ójafnvægi sem getur leitt af sér fjármála- og efnahagslegan óstöðugleika. Þjóðhagsvarúð er þannig mikilvæg hér á landi. Hún miðar fyrst og fremst að því að varðveita fjármálastöðugleika og snýst í grunninn um að hefta áhrif erlendra fjármagnsstrauma á einstök fjármálakerfi. Þjóðhagsvarúð getur einnig stuðlað að virkni peningastefnunnar með því að setja skuldsetningu einkageirans ákveðin mörk og hafa þannig áhrif á heildareftirspurn hagkerfisins. Aðgangur að lánsfé, veðkröfur, greiðsluskilmálar og annað hefur ekki síður áhrif á neyslu og fjárfestingu en vaxtastig. Það má því vera ljóst að mikilvægt er að samhæfing náist í beitingu þjóðhagsvarúðar og hefðbundinar peningastefnu og því nauðsynlegt að skilgreina einn ábyrgðaraðila fyrir beitingu stjórnækja þeirra.

Að því sögðu fagna Samtök atvinnulífsins (SA) áformum stjórnvalda um sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins (FME). Það eru hins vegar fjögur atriði sem SA vill vekja athygli á við fyrirhugaða sameiningu.

- Í fyrsta lagi er varhugavert að færa starfsemi FME í heild sinni undir Seðlabankann. Það á ekki að vera hluti af starfsemi Seðlabankans að gegna eftirlitshlutverki á fjármálamarkaði samhliða öðrum verkefnum. Að mati SA er mikilvægt að aðskilja slíkt frá starfsemi Seðlabankans.
- Í öðru lagi er mikilvægt að styrkja og dreifa valdi í stjórnendateymi Seðlabankans samfara aukinni ábyrgð bankans. Ekki liggur fyrir hvort til slíkra breytinga komi.
- Í þriðja lagi leggja SA áherslu á að beiting fjárstreymistækis eigi aðeins að vera í höndum fjármálastöðugleikanefndar en ekki peningastefnunefndar. Það er almennt litið svo á að fjárstreymistæki sé þjóðhagsvarúðartæki en ekki stjórnækki peningastefnunnar.

- Í fjórða 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. Eftirlit á fjármálamarkaði

Áform stjórnvalda fela í sér að hlutverk hinnar sameinuðu stofnunar, fyrir utan hefðbundna seðlabankastarfsemi, muni skiptast í peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit.

Innlendir og erlendir sérfræðingar hafa lagt til sameiningu Seðlabankans og FME þó mismunandi útgáfur af slíkri sameiningu hafi verið lagðar fram. Þá hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn einnig talið sterk rök fyrir því að sameina varúðartækin á einn stað – þó ekki sé lagt til af hálfu sjóðsins að sameina stofnanirnar að öllu leyti.<sup>1</sup>

Bent hefur verið á að við núverandi fyrirkomulag þjóðhagsvarúðar skapist t.a.m hætta á tvíverknaði við greiningarvinnu og að óljóst sé hver beri ábyrgð á þjóðhagsvarúð. Í ljósi þess að þjóðhagsvarúð getur bæði stutt við og styrkt tilvist peningastefnu Seðlabankans er rökrétt skref að gera hann einn ábyrgan fyrir þjóðhagsvarúð. Hið sama gildir einnig um eindarvarúð, sem nú er alfarið í höndum FME, enda mikil skörun milli eindar- og þjóðhagsvarúðar hér á landi vegna uppbyggingar bankakerfisins. Seðlabankinn hefði þannig yfirumsjón með greiningu, ákvörðun og beitingu allra þjóðhags- og eindarvarúðartækja. Ætti það bæði að efla nauðsynlega greiningarvinnu ásamt því að gera ferlið frá greiningu til ákvörðunar skilvirkara.

Hins vegar er ekki æskilegt að Seðlabankinn fari með eftirlitshlutverk á fjármálamarkaði. Slíkt er ekki aðeins á skjön við tillögur nefndar um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu heldur einnig annarra sérfræðinga um sama efni, samanber tillögur Sir Andrew Large og Mats Josefsson.<sup>2</sup> Bendir sá fyrrnefndi t.a.m. á að fari Seðlabankinn með eftirlit með fjármálastofnunum bjóði það upp á að honum sé kennt um allt það sem betur mætti fara í því samhengi. Slíkt geti grafið undan orðspori bankans og þannig haft áhrif á getu hans til að ná markmiðum sínum á öðrum sviðum. Er þetta sér í lagi áhyggjuefni hvað varðar framgang verðbólgu markmiðs en traust til

<sup>1</sup> Sjá International Monetary Fund. (2017, 22. júní). *Iceland: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Iceland*. Sótt frá: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/06/22/Iceland-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44998>

<sup>2</sup> Sjá Large, A. (2012). *Sérrit 8: Fjármálastöðugleiki og hlutverk Seðlabanka Íslands*. Sótt frá: <https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Serrit/S%C3%A9rrit%20nr.%208%20vefskjal.pdf> og Josefsson, M. (2011). *Iceland: Recommendations to strengthen the financial system*. Sótt frá: <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/acrobat/iceland-recommendations-to-strengthen-the-financial-system.pdf>

Seðlabankans spilar þar lykilhlutverk. Þá hefur reynsla annarra ríkja sýnt að framkvæmd markaðs- og neytendaverndar fari illa saman með framkvæmd þjóðhagsvarúðar og sé því iðulega látin í hendur annarrar stofnunar en þeirrar sem hefur þjóðhags- og eindarvarúð á sínu forræði.

Líkt og bent er á í Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið er sterk neytendavernd ein af undirstöðum trausts í fjármálakerfinu og því mikilvægt að hún falli ekki í skuggann á öðrum mikilvægum verkefnum þeirra stofnana sem ábyrgar eru fyrir slíku eftirliti. Við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins ætti því að hafa ofangreint í huga. Frekar ætti að huga að því að sameina þennan þátt öðrum stofnunum en Seðlabankanum.

## **2. Stjórnskipan Seðlabankans**

Samkvæmt áformum stjórnvalda um sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins verða aðstoðarseðlabankastjórar skipaðir af ráðherra og munu þeir hafa faglega umsjón með vinnu bankans á sínum sérsviðum, bera ábyrgð á undirbúningi vinnu fyrir nefndir bankans og talsmenn hans á sínu sviði auk seðlabankastjóra. Þeir eiga jafnframt sæti í nefndum bankans. Þá er lagt til að seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjórar taki sameiginlega ákvörðun um einstakar stórar ákvarðanir. Það er vel. Af áformunum er þó ekki ljóst hvort né hvernig breytingar verði gerðar á skipuriti bankans þó vísað sé til aðstoðarseðlabankastjóra í fleirtölu.

Ein af afleiðingum þess að sameina Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið er fólgin í því viðbótarvaldi og þeirri auknu ábyrgð sem færist til Seðlabankans. Samhliða sameiningu er því nauðsynlegt að styrkja og endurskoða bæði ábyrgðar- og stjórnunarferli innan bankans til að tryggja viðunandi dreifingu valds. SA hvetja stjórnvöld til að fara eftir tillögum starfshóps um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu er snúa að fjölskipaðri bankastjórn. Skipun aðstoðarseðlabankastjóra á sviði peningamála annars vegar og fjármálastöðugleika hins vegar skapar bæði mótvægi og aðhald við aukið vald bankastjóra, ásamt því að tryggja að viðeigandi sérfræðipækking sé til staðar. Fjölskipuð bankastjórn skapar einnig grundvöll fyrir aukinni umræðu á sviði peningamála annars vegar og fjármálastöðugleika hins vegar með það að markmiði að auka skilning almennings á ákvörðunum Seðlabankans. Seðlabankinn hefur verið gagnrýndur fyrir að sinna ekki fræðsluhlutverki sínu og talsverð tækifæri eru til úrbóta þar með breyttu hlutverki og skipuriti.

## **3. Fjárstreymistæki á forræði fjármálastöðugleikanefndar**

Fjárstreymistæki á borð við hina sérstöku bindiskyldu sem nú er við lýði flokkast almennt ekki undir peningastjórntæki. Þau kunna þó að efla miðlun peningastefnunnar, líkt og peningastefnufnd hefur bent á í tengslum við hina sérstöku bindiskyldu, en það er ekki meginhlutverk þeirra. Fjárstreymistækjum er öllu heldur ætlað að stuðla að

stöðugleika á fjármálamarkaði með því að koma í veg fyrir óhóflegt inn- eða útflæði fjármagns, þó aðeins þegar beiting annarra þjóðhagsvarúðartækja er ekki möguleg. Slíku tæki á aðeins að beita í neyð og þá aðeins tímabundið. Fjárstreymistæki ættu því að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar, en ekki peningastefnunefndar í nýju skipulagi Seðlabankans, líkt og lagt er til í tillögum starfshóps um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu. SA hvetja stjórnvöld til að fara að þeirri tillögu starfshópsins.

#### 4. Tækifæri til hagræðingar

Þegar að sameiningu stofnananna kemur hvetja SA stjórnvöld til að nýta þau tækifæri sem skapast til hagræðingar. Eins og bent er á hér að ofan er ein af ástæðunum að baki sameiningarinnar sú að við núverandi fyrirkomulag þjóðhagsvarúðar skapist hætta á tvíverknaði við greiningarvinnu. Þar eru skýr tækifæri til þess að samnýta krafta beggja stofnana og því einnig tækifæri til hagræðingar án þess að það komi niður á gæðum. Eru slík tækifæri efalaust fleiri og mikilvægt að þau séu fundin og nýtt. Þá hefur sagan sýnt að útgjöld ríkisins hafa tilhneigingu til að aukast við sameiningu stofnana.<sup>3</sup> Brýnt er að koma í veg fyrir slíkt, nú sem endranær. Hagræðingu verður aðeins náð fram með fækkun starfsmanna, sem væri mjög til bóta.

Virðingarfyllt,



Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir  
f.h. Samtaka atvinnulífsins

---

<sup>3</sup> Sjá Viðskiptaráð Íslands (2006, febrúar). *Ísland 2015* Sótt frá:  
[www.vi.is/utgafa/skyrslur/2006\\_02\\_08%20Island\\_2015.pdf](http://www.vi.is/utgafa/skyrslur/2006_02_08%20Island_2015.pdf)