



Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
Reykjavík

Reykjavík, 18. mars 2019

Varðar: Drög að frumvörpum til laga um sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins.
Mál nr. S-83/2019

Rafmyntaráð Íslands (kt. 440515-1340) telur að með sameiningu Seðlabankans (SÍ) og Fjármálaeftirlitsins (FME) sé verið að auka samþjöppun valds á færri hendur. Sameinuð stofnun SÍ og FME er fært aukið reglugerðarvald, úrskurðarvald og eftirlitsvald. Erfitt verður að koma í veg fyrir hugsanlega hagsmunaárekstra innan SÍ eftir sameiningu þar sem markmið stofnunarinnar geta stangast á.

Það kemur fram í greinargerð frumvarpsins að markmið með sameinaðri stofnuninni sé; *„Seðlabankinn skal stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustum og öruggum fjármálamarkaði.“* Undir markmiðin fellur því ekki að hlúa að auknum tækifærum í nýsköpun sem geta skipt þjóðarbúinu miklu máli. Fjártækni er að sækja í sig veðrið á alþjóðavísu. Það er aukin hættu á að Ísland verði eftirbátur annara þjóða ef að samvinnan þarf að fara í gegnum stofnun, sem hefur það ekki að markmiði að hlúa að að slíkri þróun. Hingað til hefur slíkt eftirlitshlutverk verið í höndum annars aðila, FME, sem verður að teljast eðlilegra.

Staðreyndin er sú að við stöndum frammi fyrir breyttri heimsmynd þegar kemur að fjármálakerfinu. Kerfi sem hafa hingað til verið rótgróin og stór partur af daglegu lífi fólks í landinu munu eiga undir högg að sækja því ný tækni og viðskiptamódel, eins og rafmyntir, táknvæðing (e. tokenization) og bálkakeðjutækni (e. blockchain), eru að ryðja sér til rúms.

Umsögn um ákveðnar greinar frumvarpsins

15.gr. og 16.gr. - Fjármálaeftirlitsnefnd

„Í fjármálaeftirlitsnefnd situr seðlabankastjóri, varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika og þrír sérfræðingar í málefnum fjármálamarkaðar sem ráðherra sem fer með málefni fjármálaeftirlits skipar til fimm ára í senn.“

Ef samsetning fjármálaeftirlitsnefndarinnar er borin saman við skipulag stjórnar FME, fær það sem hægt væri að kalla „núverandi hlutverk SÍ“ meiri vigt í málefnum sem þangað berast. **Samsetning nefndarinnar er því til þess fallin að halla enn meira á nýsköpun en núverandi fyrirkomulag.**

Komi upp ágreiningsmál ræður atkvæði formanns nefndarinnar eins og kemur fram í 16.gr. frumvarpsins, en „ákvörðanir fjármálaeftirlitsnefndar skulu teknar með einföldum meiri hluta, en falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns.“ Í ljósi þess að formaður nefndarinnar er seðlabankastjóri eins og kemur fram í 15.gr. fer hann með aukið vægi innan nefndarinnar: „Seðlabankastjóri er formaður fjármálaeftirlitsnefndar og er varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits staðgengill hans“. Seðlabankastjóri starfar eftir markmiðum SÍ og samkvæmt þeim ber honum að taka stöðugt verðlag, fjármálastöðuleika og öruggan fjármálamarkað fram yfir alla aðra þætti. Það má því segja að tvö sæti nefndarinnar séu skipuð fulltrúum fjármálastöðuleika, þar sem varaseðlabankastjóri þess málaflokks situr einnig í nefndinni. **Ef neytendamál eða önnur hagsmunamál stangast á við ofantalin markmið er þetta fyrirkomulag óheppilegt.**

Samkvæmt 2. másl. 2. mgr. 4. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, eru einungis stórar ákvarðanir bornar undir stjórn fjármálaeftirlitsins. Breyting verður á núverandi fyrirkomulagi samkvæmt frumvarpinu sem liggur fyrir sem beinir öllum ákvörðunum til nýju fjármálaeftirlitsnefndarinnar, hvort sem þær eru stórar eða smáar. **Miðað við ofangreindar athugasemdir er þetta ekki æskilegt og býður upp á frekari árekstur mismunandi markmiða SÍ. Heppilegra væri ef aukin vinna færi fram í faglegum nefndum og fjármálaeftirlitsnefnd myndi einungis taka mál til staðfestingar en ekki til efnislegrar meðferðar. Einnig er óljóst hvaða þættir vega þyngst í álitamálum þar sem ekki er víst hvaða starfsreglur ný nefnd mun setja sér.**

Greinargerð frumvarpsins fjallar betur um þessi mál, en eftirfarandi texti er tekinn beint þaðan. „Miðlæg völd sem safnast á hendi einnar stofnunar er eitt þeirra atriða sem gagnrýnt hefur verið varðandi þá þróun. Ákvarðanir sem faldar eru seðlabönkum og eftirlitsaðilum með

fjármálastarfsemi hafa áhrif á einstaklinga, fyrirtæki og fjármála- og hagkerfið allt og geta verið íþyngjandi. Það er því mikilvægt að vel sé hugað að þeim kröfum sem gerðar eru til ákvarðanatöku og þeirrar greiningar sem liggur þar að baki. Þessar kröfur verða jafnvel enn mikilvægari í tilviki sameinaðs seðlabanka og eftirlits þar sem þá verður til öflug stofnun sem fer með mikil völd. “

Núverandi skipulag fjármálaeftirlitsnefndar uppfyllir ekki þau skilyrði um að sett séu skýr verkefni og að þau séu aðskilin með sérstökum nefndum. Fram kemur í máli Paul Tucker, fyrrum varabankastjóra breska seðlabankans að sterkur rammi þarf að fylgja afhendingu slíks valds. „*Verkefnið sé því hvernig megi móta hlutverk, ábyrgð og völd seðlabanka með skýrum hætti svo hægt sé að fela einum aðila svo mikil völd.¹ Hann hefur bent á að ef ein stofnun hafi mörg markmið og ábyrgðarhlutverk þá sé nauðsynlegt að koma á fót aðskildum nefndum um ákvarðanatöku með tilliti til mismunandi markmiða. “*

17.gr. - Einkaréttur seðlabankans til útgáfu löglegrar myntar

„Seðlabanki Íslands hefur einkarétt til þess að gefa út peningaseðla og láta slá og gefa út mynt eða annan gjaldmiðil sem geti gengið manna á milli í stað peningaseðla eða löglegrar myntar. “

Í ljósi þess að SÍ hefur einkarétt á útgáfu löglegra mynta, er hægt að sjá fyrir sér að SÍ muni verja þann rétt í einu og öllu. Ef upp kemur álitamál sem tengist 17.gr., þó erfitt sé að sjá það fyrir, er líklegt að ákvörðun SÍ falli honum sjálfum í hag. Staða rafmynta á heimsvísu er sú að ekki þykir lengur ólíklegt að helstu rafmyntirnar eins og Bitcoin og Ethereum endi innan skilgreiningarmengis viðurkenndra gjaldmiðila. Helstu eftirlitsaðilar í nágrenni löndum okkar eru búnir að gefa út að þetta falli ekki undir þeirra svið. Dæmi um þetta er nýleg úttekt Verðbréfaeftirlits Bandaríkjanna (e. SEC), sem leiddi í ljós að ofangreindar rafmyntir eru ekki verðbréf². Innlendir aðilar eins og FME, RSK og SÍ hafa ekki tekið ákvörðun í þessum málum. **Komi þessi álitamál upp eftir að sameiningin með ofangreindum forsendum fari í gegn, gæti SÍ ályktað um þessar tilteknu rafmyntir öðruvísi en löndin sem við miðum okkur við.**

46.gr. - Yfirfærsla verkefna

„Við gildistöku laganna flytjast öll verkefni Fjármálaeftirlitsins til Seðlabanka Íslands. “

Mikilvægt er að hrófla lítið við framgöngu mála sem eru í ferli innan FME þegar yfirfærslan á sér stað. Komið getur upp bagaleg staða ef fyrirtæki sem hafa verið að vinna með FME með góðum árangri lendi milli þilja vegna sameiningarinnar. **Forðast verður seinkun og stefnubreytingar í ályktunum í þeim ferlum sem eru í vinnslu.**

¹ http://paultucker.me/wp-content/uploads/2018/07/Paul-Tucker-Transcript_Unelected-Power_FINAL.pdf

² <https://coincenter.org/files/2019-03/clayton-token-response.pdf>

Aðrar almennar athugasemdir

Þjónustuborð vegna Fjármálatækni

Á þriðja ársfjórðungi 2017 opnaði FME þjónustuborð vegna Fjármálatækni (e. FinTech). Þetta framtak hefur reynst afar vel og er mikilvægt að SÍ finni þjónustuborðinu góðan farveg innan sameinuðu stofnunarinnar og haldi þessu verkefni áfram.

Samkeppni í ljósi aukinna valdheimilda

SÍ á og rekur í samvinnu við aðila, eins og Reiknistofu bankana, tvö af stærstu greiðslukerfum landsins, jafngreiðslukerfið og stórgreiðslukerfið. **Erfitt er að sjá fyrir sér hvernig hægt væri að tryggja hlutleysi SÍ í málum þar sem t.d. aðili vill sækja um leyfi til greiðslumiðlunar með notkun nýrra tækni eins og bálkakeðju til að miðla greiðslum manna á milli, sem er í beinni samkeppni við kerfi SÍ.** Í ljósi þess að bankanum verður úthlutað reglugerðarvald, úrskurðarvald og eftirlitsvald aukast líkur á freistnivanda og flækjustigið að halda málum óháðum eykst eins og áður hefur komið fram.

Stöðuleiki og öryggi eru andstæður nýsköpunar

Vert er að benda á að nýsköpun gengur út á að þróa nýja hluti og koma með áður óséðar lausnir. **Því ber auga leið að stöðuleiki og öryggi stangast á við þá nýsköpun sem getur átt sér stað.**

Fjártækni er sá geiri nýsköpunar sem snýst um að breyta núverandi kerfum í fjármálaheiminum. Íslendingar verða að taka þátt í þeirri þróun ellegar eiga hættu á að dragast aftur úr og verða eftirbátur annara þjóða. Landamæri falla með reglugerðum eins og Payment Service Directive 2 (PSD2), þar sem kóði flæðir auðveldlega á milli landa, með minni tilkostnaði og aukinni getu erlendra fyrirtækja að keppa á innanlandsmarkaði. **Af þessu leiðir að skilvirkni mun aukast og markaðsöflin munu sjá til þess að bestu lausnirnar sigri. Þannig mun fjártæknibylgjan dynja á Íslandi. Mikilvægi þess að hafa skilvirkt regluverk sem styður við nýsköpun er því algjört.**

Að lokum

Við í Rafmyntaráði erum þess fullviss að við Íslendingar sem þjóð, þurfum að taka höndum saman og móta okkur skýra stefnu um þær miklu breytingar sem þessi tækni felur í sér. Við erum tilbúin að taka þátt í þeirri stefnuvinnu og veita aðstoð sé hennar leitað. Jafnframt erum við tilbúin að koma og ræða þessi mál frekar við nefndina og svara þeim spurningum sem hún kann að hafa sé þess óskað.

Virðingafyllst,
f.h. Rafmyntaráðs
Kristján Ingi Mikaelsson
Framkvæmdastjóri Rafmyntaráðs

Kristján I. Mikaelsson