

Forsætisráðuneytið  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
101, Reykjavík

Reykjavík, 18. mars 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. 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). Í fyrri umsögn SA um áform stjórnvalda voru lagðar fram fjórar athugasemdir, þær eru ítrekaðar í þessari umsögn.

- Í fyrsta lagi er að mati SA 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. Í drögum frumvarpsins er lagt til að stofnanirnar tvær verði sameinaðar í heild sinni. SA ítreka afstöðu sína um að eftirliti á fjármálamarkaði sé betur borgið í höndum annarrar stofnunar.
- Í öðru lagi töldu SA mikilvægt að styrkja og dreifa valdi í stjórnendateymi Seðlabankans samfara aukinni ábyrgð bankans. Fagna SA því að í drögum frumvarpsins sé gert ráð fyrir skipun þriggja varaseðlabankastjóra. Fjölskipuð bankastjórn skapar einnig grundvöll fyrir aukinni umræðu og fræðslu af hálfu Seðlabankans með það að markmiði að auka skilning almennings á ákvörðunum bankans.

- Í þriðja lagi ítreka SA afstöðu sína um að beiting fjárstreymistækis eigi að vera í höndum 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.
- 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.

Líkt og komið er inn á í greinagerð með frumvarpinu hafa bæði innlendir og erlendir sérfræðingar lagt til sameiningu Seðlabankans og FME þó mismunandi útgáfur af slíkri sameiningu hafi litið dagsins ljós. 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 getur 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 Seðlabankans spilar þar lykilhlutverk. Þá hefur reynsla annarra ríkja sýnt að framkvæmd markaðs- og neytendaverndar fari illa saman með framkvæmd þjóðhagsvarúðar og 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. Frekar ætti að huga að því að sameina þennan þátt öðrum stofnunum en Seðlabankanum.

## 2. Stjórnskipan Seðlabankans

Samkvæmt frumvarpsdrögum verða varaseðlabankastjórar 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 varaseðlabankastjórar taki sameiginlega ákvörðun um einstakar stórar ákvarðanir.

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 fagna því að stjórnvöld hafi kosið að fara eftir tillögum starfshóps um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu er snúa að fjölskipaðri bankastjórn. Skipun varaseðlabankastjóra á sviði peningamála, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits skapar bæði mótvægi og aðhald við aukið vald bankastjóra, ásamt því að tryggja að viðeigandi sérfræðilekking sé til staðar. Fjölskipuð bankastjórn skapar einnig grundvöll fyrir aukinni umræðu og fræðslu af hálfu Seðlabankans með það að markmiði að auka skilning almennings á ákvörðunum bankans. Seðlabankinn hefur verið gagnrýndur fyrir að sinna ekki fræðsluhlutverki sínu og eru talsverð tækifæri til úrbóta á því sviði með breyttu hlutverki og skipuriti.

## 3. Fjárstreymistæki á forræði fjármálastöðugleikanefndar

Fjárstreymistæki á borð við bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris, sem var nýlega færð niður í 0%, er ætlað að stuðla að stöðugleika á fjármálamarkaði með því að koma í veg fyrir óhóflegt inn- eða útflæði fjármagns. Slíku tæki á þó aðeins að beita þegar beiting annarra þjóðhagsvarúðartækja er ekki möguleg, þ.e. einungis í neyð og þá tímabundið. Fjárstreymistæki ættu því að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar, líkt og lagt er til í tillögum starfshóps um endurskoðun á ramma íslenskrar peningastefnu. Í frumvarpsdrögum er hins vegar lagt til að ákvarðanir um setningu reglna um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris verði teknar af seðlabankastjóra og varaseðlabankastjórum, að fengnu samþykki ráðherra. SA hvetja stjórnvöld til að fara að tillögu starfshópsins og að ákvarðanir er varða fjárstreymistæki og fjármagnshöft verið teknar á vettvangi 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.

## 4. Tækifæri til hagræðingar

Þegar kemur til sameiningar 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>1</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.

Virðingarfyllst,



Stefanía Kolbrún Ásbjörnsdóttir  
f.h. Samtaka atvinnulífsins

---

<sup>1</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)