



16. febrúar 2009

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands.

Með tölvupósti er barst síðdegis hinn 10. febrúar s.l. óskaði viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Frestur til að skila umsögn var veittur til 12. febrúar. Með bréfi Seðlabankans dags. 11. febrúar var óskað eftir allt að þriggja vikna fresti til að skila umsögn um svo þýðingarmikið mál eins og venja er að veita samkvæmt leiðbeiningum þingsins. Með bréfi formanns viðskiptanefndar dags. 12. febrúar var frestur Seðlabankans til umsagnar lengdur til mánudags 16. febrúar. Í raun var því enginn virkur dagur falinn í frestinum, og getur það naumast hafa verið ætlun nefndarinnar.

Með frumvarpi þessu er lagt til að gerðar verði breytingar á stjórnskipulagi Seðlabanka Íslands. Í athugasemdum við frumvarpið segir að breytingar þessar hafi það að markmiði að tryggja að í bankanum sé starfandi fagleg yfirstjórn og þar með tryggt að faglega sé staðið að ákvarðanatöku við beitingu stjórnækja bankans í peningamálum. Engar vísbendingar eru í greinargerð eða framsögu forsætisráðherra með frumvarpinu um að síðustu áratugi hafi ekki verið staðið faglega að ákvörðunum við stjórn bankans.

Efnisbreytingar samkvæmt frumvarpinu eru í meginatriðum tvær. Annars vegar er lagt til að bankastjórn Seðlabanka Íslands verði aflögð og skipaður verði einn faglegur seðlabankastjóri, eins og það er orðað, sem stýrir bankanum og hins vegar að innan bankans starfi svokölluð peningastefnunefnd sem hafi það hlutverk að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum.

Vanda verður til allrar löggjafar og þá ekki síst þeirrar er tekur til grundvallarstofnunar í stjórn efnahagslífsins. Til að auka trúverðugleika er áriðandi að jafn mikilvægt frumvarp og hér um ræðir sé byggt á vönduðum rökstuðningi, byggðum á rannsóknum og vel undirbyggðri vinnu. Á það virðist mjög skorta. Litlar leiðbeiningar er að finna í athugasemdum með frumvarpinu. Þær eru meira og minna endurtekning á sjálfum greinum frumvarpsins. Ekki hefur verið hægt að fá upplýsingar um hverjir sömdu frumvarpið og ekki rökstutt, hvers vegna því er leynt, en venja er að þess sé getið við frumvarpssmið af

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 150 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: sedlabanki@sedlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

Þessu tagi, hvað þeir hafi til brunns að bera sem koma að samningu þess. Mikilvægt er að frumvarpið fái ítarlega umfjöllun á grundvelli umsagna sérfræðinga áður en það verður að lögum.

Seðlabankinn hlýtur að undrast þann stutta frest sem honum er veittur til að vinna umsögn sína.

Almennt

Það efnahagsáfall sem yfir hefur dunið gefur vissulega tilefni til að huga að löggjöf um Seðlabanka Íslands. Það virðist þó ekki tilefni þessa frumvarps. Þær breytingar sem þar eru lagðar til myndu engu breyta um stöðu eða styrk bankans til að hafa áhrif á atburðarás eins og þá sem varð. Ríkt tilefni væri til að fara yfir skyldur Seðlabankans við slíkar aðstæður, þau úrræði sem honum eru búin og verkaskiptingu stofnana á borð við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlit, svo dæmi sé tekið. Nú þykir mörgum sem láta sig þessi mál varða og best þekkja til að rétt sé að kanna hvort ekki eigi að efla fjármálaeftirlit við yfirsýn og yfirstjórn regluverks á fjármálamarkaði (regulation) en um leið að styrkja umsjónarvald og ábyrgð Seðlabanka gagnvart bankalegum þáttum (supervision, inspection) og draga um leið úr gráum svæðum á milli slíkra stofnana. Fyrirliggjandi frumvarp tekur ekki með neinum hætti á slíkum þáttum né öðrum jafn brýnum. Þetta eru þó þeir þættir sem mest eru ræddir í þeim löndum sem lent hafa í áþekkingu efnahagslegum áföllum og Ísland.

1. gr. – Varðveisla gjaldeyrisforða

Í 1. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að bankaráð setji að fengnum tillögum seðlabankastjóra, starfsreglur um varðveislu gjaldeyrisvarasjóðsins, sbr. 28. gr. Eins og lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands eru byggð upp er ekki gert ráð fyrir því að bankaráð sé framkvæmdaraðili. Eðlilegra er að bankaráðið staðfesti reglur sem bankastjóri / bankastjórn setur en slíkt samrýmist betur raunverulegu hlutverki bankaráðsins sem er að vera eftirlitsaðili, sbr. 28. gr. laganna.

2. gr. – Ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans

Í 2. gr. frumvarpsins er bætt nýjum aðila inn í stjórnskipulag bankans, svokallaðri peningastefnunefnd. Í greininni er kveðið á um að peningastefnunefnd taki ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum en stjórn bankans verði að öðru leyti í höndum seðlabankastjóra. Hvað valdsvið peningastefnunefndar varðar er vísað til 24. gr. laganna sem fyrirhugað er að breyta sbr. 4. gr. frumvarpsins.

Þegar nýjum aðila er bætt inn í stjórnskipulag verður að gæta þess vel að hann falli vel inn í það valdakerfi sem fyrir er þannig að ekki komi upp vafi undir hvern ákvörðunarvald heyrir og flækjustig stjórnarsýslunnar aukist en minnki ekki sem hlýtur að vera markmiðið. Svo virðist sem frumvarpshöfundar hafi ekki farið rækilega í gegnum löginn til þess að kanna hvernig þessi nýi aðili falli inn í stjórnskipulag Seðlabankans og tryggja að samhljómur laganna raskist ekki. Nauðsynlegt er að skýrt sé af lestri laganna hvað heyrir undir hvern valdabátt stjórnskipulagsins. Verði 2. ml. 4. gr. frumvarpsins að lögum óbreyttur myndast ósamræmi milli 24. gr. annars vegar og hins vegar 10. gr. og 11. gr. Seðlabankalaganna. Svo virðist sem gleymst hafi að vísa í 10. gr. en þar segir: „*Seðlabanki Íslands ákveður vexti af innlánum við bankann, af lánum sem hann veitir of af verðbréfum sem hann gefur út.*” Má skilja 1. ml. 4. gr. sem svo að peningastefnunefnd ákveði að beita vöxtunum sem Seðlabankinn ákveður skv. 10. gr., þ.e. sem seðlabankastjórinn væntanlega ákveður eins og greinin er orðuð? Það sama á við 11. gr. seðlabankalaganna en í 1. ml. 1. mgr. segir að Seðlabanki Íslands sé heimilt að ákveða að lánastofnanir skuli eiga fé á bundnum reikningi í bankanum. Allt er þetta mjög óljóst og til þess fallið að valda stjórnarsýslulegum vafa og draga úr gagnsæi.

3. gr. – Hæfi seðlabankastjóra

Í 3. gr. frumvarpsins er kveðið á um að forsætisráðherra skipi seðlabankastjóra til sjö ára að undangenginni auglýsingu. Seðlabankastjóri skal hafa lokið meistaraþrófi í hagfræði og búa yfir víðtækri reynslu og þekkingu á peningamálum.

Þær kröfur sem gerðar eru til seðlabankastjóra í ákvæðinu eru of þröngar og óljósar til þess að þær geti þjónað markmiðum um að tryggja farsæla yfirstjórn við þau verkefni sem honum eru falin að lögum. Meistarapróf í hagfræði endurspeglar til dæmis eitt og sér ekki þekkingu og hæfni í verkefnum sem falla undir Seðlabankann. Umsækjandi sem hefur lokið BS prófi í hagfræði og doktorsprófi í fjármálum gæti haft mun sterkari bakgrunn í þeim fræðum sem gagnast best í starfi seðlabankastjóra en t.d. umsækjandi með meistaraþróf í heilsuhagfræði. Orðalagið býður einnig upp á hártogun. Umsækjanda sem hefur farið beint í doktorsnám að loknu BA/BS prófi í hagfræði gæti þannig verið hafnað á þeirri forsendu að hann hefði ekki meistaraþróf. Skilyrði það sem hér er sett stangast einnig beint á við athugasemdir sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur gert og koma fram í skjali sem Seðlabankanum barst frá forsætisráðuneytinu 6. febrúar s.l., og það í grundvallaratriðum. Þar er t.d. tekið sérstaklega fram að embættispróf í lögfræði ásamt víðtækri reynslu af efnahagsmálum sé fullnægjandi skilyrði til að gegna starfi seðlabankastjóra.

Viðbótarskilyrðin um að seðlabankastjóri búi „*yfir viðtækri reynslu og þekkingu í peningamálum*“ eru óskýr og koma engar nánari leiðbeiningar fram í frumvarpinu um hvað er átt við með þessu. Spurning vaknar hversu víðtæk skilgreiningin á peningamálum er. Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi og því eðlilegt að lögð sé sérstök áhersla á reynslu og þekkingu á peningamálum. Athygli vekur hins vegar að ekki hefur þótt tilefni til að setja inn í hæfniskröfur að seðlabankastjóri hafi þekkingu og reynslu á öðrum sviðum bankans en þeim sem varða peningamál, en í 4. gr. laga 36/2001 segir: „*Seðlabanki Íslands skal sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd.*“

Með því að bæta inn nýjum aðila í stjórnkerfi Seðlabankans er dregið úr ákvörðunarvaldi bankastjórans við mótun peningastefnu miðað við núverandi framkvæmd. Álykta má að hlutfallslega aukist mikilvægi ábyrgðar bankastjórans vegna viðfangsefna á sviði fjármálastöðugleika, varðveislu gjaldeyrisforðans og annarra starfsþátta Seðlabanka Íslands. Þessi breyting gæti skipt máli þegar hæfi umsækjanda um starfið er metið. Í rauninni er í frumvarpinu dregið mjög úr valdi bankastjóra / bankastjórnar við peningamálastjórn og þá væntanlega að aukið hlutverk hans við almenna stjórnun og rekstur bankans. Þá er hvergi vikið að reynslu umsækjanda af stefnumótun og hæfi til ákvarðanatöku, sem eru sennilega þýðingarmeiri eiginleikar í fari bankastjóra en greind atriði, einkum ef bankastjóri á að gegna starfi einn og geta ekki stuðst við fjölbreytta reynslu og menntun sambankastjóra/varabankastjóra sinna.

3. gr. – Skipun seðlabankastjóra

Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er lögð áhersla á að fagleg sjónarmið skuli ráða við ráðningu seðlabankastjóra. Þar kemur fleira til álita en þær kröfur um menntun og reynslu sem gerðar eru til umsækjenda. Ekki er síður mikilvægt að valferlið sé trúverðugt. Hvorki í greininni sjálfri né í greinargerð er kveðið á um með hvaða hætti skuli meta hæfi umsækjenda.

Að frátalinni kröfu um að umsækjandi hafi meistaraþróf í hagfræði sem hefur þá alvarlegu annmarka sem að framan er lýst er ljóst að forsætisráðherra mun samkvæmt frumvarpinu hafa verulegt svigrúm um hvern hann ákveður að skipa í embætti seðlabankastjóra. Af 1. mgr. 3. gr. verður ekki annað séð en það sé á valdi forsætisráðherrans eins að skipa í embætti seðlabankastjórans. Þau sjónarmið hafa heyrst að það myndi auka trúverðugleika og sjálfstæði Seðlabankans að forsætisráðherra yrði að afla álits hlutlauss aðila á hæfi umsækjanda áður en af skipun getur orðið. Til greina kæmi að fela tilnefningu

seðlabankastjóra sérskipaðri nefnd eða þingnefnd en ráðherra skipi úr hópi hæfra umsækjenda og hafi þá a.m.k. hliðsjón af sjónarmiðum viðkomandi nefndar.

Segja má að fyrirhuguð fækkun seðlabankastjóra úr þremur í einn geri enn brýnna að vandað sé til verka við skipun seðlabankastjóra. Samkvæmt gildandi lögum er ábyrgð og ákvörðunarvald bankastjórnar dreift á þrjá bankastjóra sem hver um sig er skipaður til sjö ára í senn. Þetta fyrirkomulag tryggir Seðlabankanum í reynd ákveðið sjálfstæði gagnvart valdhöfum á hverjum tíma og varnar það því að forsætisráðherra geti sett pólitískt mark sitt á stjórn bankans.

Samkvæmt lögum nr. 36/2001 samanstendur bankastjórn Seðlabanka Íslands af þremur mönnum, öllum skipuðum af forsætisráðherra. Einn þeirra er formaður bankastjórnarinnar og er skipaður sem slíkur, en er hvorki valinn af bankastjórninni né af ráðherra úr hópi bankastjórnanna.

Var þetta breyting frá eldri lögum, þar sem bankastjórar höfðu valið sér formann. Var þarna gerð skýr breyting og er formaður bankastjórnar aðalbankastjóri seðlabankans. Í greinargerð fyrir gildandi lögum segir m.a. „Í nefndinni sem samdi frumvarpið var nokkuð rætt hvort breyta ætti stöðuheitum á þann veg að oddviti bankastjórnar yrði kallaður aðalbankastjóri en ekki formaður bankastjórnar. Ekki var efnislegur munur á þeim skilningi sem lagður var í hvort heiti um sig og niðurstaðan varð sú að halda því síðarnefnda.“

Í lögnum segir að formaður bankastjórnarinnar sé talsmaður bankans og komi fram fyrir hönd bankastjórnar.

Þá segir í greinargerð, vegna 24. gr. laganna: „Staða formanns bankastjórnar Seðlabanka Íslands verður sérstakt embætti með þessum lögum og er hlutverk hans að vera talsmaður bankans, stýra fundum bankastjórnar og annað sem kann að felast í slíku oddvitahlutverki.“

Ljóst er því að í gildandi lögum eru tvenns konar embætti. Embætti formanns bankastjórnar/aðalbankastjóra og svo embætti þeirra sem einnig sitja í bankastjórn og eru þangað settir vegna þess að löggjafinn vildi ekki að peningamálastjórn væri í höndum eins manns, en í greinargerð segir : „Mikilvægt er að bankastjórn sé jafnan fullskipuð, þ.e. að skipað sé í lausar stöður án ástæðulauss dráttar. Ella getur sú staða komið upp að ákvörðunarvald í peningamálum sé alfarið í höndum formanns bankastjórnar.“

Af þessu er ljóst, að í gildandi skipulagi Seðlabanka Íslands er þegar einn aðalbankastjóri og tveir bankastjórnarmenn með honum. Með því frumvarpi sem nú liggur fyrir eru störf þeirra tveggja bankastjórnarmanna lögð niður, en ekki aðalbankastjórans, enda gerir frumvarpið ráð fyrir að enn verði einn bankastjóri æðstur starfsmanna

bankans. Því eru engin efni til að auglýst verði að nýju í starf bankastjóra, enda er þar einungis um að ræða núverandi starf formanns bankastjórnar/aðalbankastjóra.

Breytingin er því sú, að í stað þess að aðalbankastjóri deili valdi sínu með tveimur bankastjórum skuli hann deila ákvörðunarvaldi sínu um beitingu stjórnþækja í peningamálum með nefnd fleiri manna.

Í raun er verið að gera þá breytingu að í stað þriggja manna nefndar kemur fjölmennari nefnd, og störf tveggja bankastjóra, sem hvorugur er aðalbankastjóri, eru lögð niður. Starf aðalbankastjóra/formanns bankastjórnar er hins vegar enn til staðar, og þó framvegis muni hann taka ákvarðanir um beitingu stjórnþækja í peningamálum með 4 öðrum en ekki 2 eins og nú, og að niður séu lögð störf þeirra tveggja bankastjóra sem nú deila með honum völdum, gefur samþykkt fyrirbyggjandi frumvarps ekkert tilefni til nýrrar auglýsingar starfs aðalbankastjóra, enda er starf hans ekki lagt niður með frumvarpinu.

Því hefur verið haldið fram við samningu og umræður um fyrirbyggjandi frumvarp að athugun hafi leitt í ljós að í seðlabönkum á Norðurlöndum sé að jafnaði einn bankastjóri. Þetta er alrangt. Í danska seðlabankanum eru bankastjórar þrír, í Finnlandsbanka fjórir og í sænska seðlabankanum er sex manna bankastjórn. Í Noregsbanka er einn aðalbankastjóri, einn varabankastjóri og svo sérstök nefnd sem tekur ákvörðun um vexti, en þar eiga bankastjórinn og varabankastjórinn sæti.

3. gr. – Forföll seðlabankastjóra

Í 3. gr. er ekki kveðið á um staðgengil bankastjóra, þ.e. hver fari með völd bankastjóra í fjarveru hans. Mjög óvenjulegt er að ekki sé gert ráð fyrir varabankastjóra/um í skipulagi seðlabanka. Hætta er á pólitískri íhlutun í því tómarúmi sem gæti myndast þegar seðlabankastjóri forfallast. Forsætisráðherra getur í tilvikum forfalla sett annan tímabundið í stað seðlabankastjóra. Ekki er kveðið á um hve langvinn eða hvers eðlis forföll þurfa að vera til þess að ráðherra sé heimilt að grípa inn í. Dugar venjulegt sumarfrí eina bankastjórans til þess?

Nauðsynlegt er að kveða á um varamenn bankastjórans, skipunartíma þeirra og hlýtur að koma til athugunar að þeir skuli uppfylla sambærilegar kröfur um hæfi og seðlabankastjóri en þó má undirstrika að krafan um hæfi má ekki vera of einsleit svo ekki sé verið að ráða 3 menn sem allir komi úr sama steypumótinu. Séu varabankastjórar tveir er æskilegt að skýrt sé hvor þeirra sé fyrsti varamaður bankastjóra. Einnig gæti verið verkaskipting á milli tveggja varabankastjóra, t.d. að annar beri sérstaka ábyrgð á viðfangsefnum á sviði fjármálastöðugleika en hinn á sviði peningastefnu, líkt og hjá Englandsbanka.

4. gr. – Stjórnþæki bankans í peningamálum

Í 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir: „Ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd. Stjórnþæki bankans teljast í þessu sambandi vera vaxtaákvarðanir hans, viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 7. gr., ákvörðun bindiskyldu skv. 11. gr. og viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 18. gr. sem hafa það að markmiði að hafa áhrif á gengi krónunnar.“

Ekki er skýrt hvað er átt við með að beita stjórnþækjum bankans. Vísað er til þess sem áður er rakið í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins.

Orðalagið að „eitt af stjórnþækjum Seðlabankans teljist vera vaxtaákvarðanir hans“ er mjög villandi. Það eru vextirnir sem eru stjórnþækið en ekki ákvarðanirnar. Sama má segja um ákvörðun bindiskyldu. Sé ætlunin að peningastefnunefnd ákveði vextina, þ.e. vexti Seðlabankans þarf orðalag greinarinnar að kveða skýrar á um það að peningastefnunefnd ákveði vexti. Og löggjafanum þarf einnig að vera ljóst að þar með er enn verið að veikja stöðu bankastjóra/bankastjórnar.

Eitt af stjórnþækjum bankans sem nefnt er 2. ml. 4. gr. eru viðskipti á gjaldeyrismarkaði samkvæmt 18. gr. laganna. Tilvísun í 18. gr. er óskýr og veldur vafa. Viðskipti bankans á gjaldeyrismarkaði eru annars vegar vegna reglulegra viðskipta eða viðskipti sem leiða af öðrum ákvörðunum um stefnuna í peningamálum. Erfitt kann að vera að greina á milli stefnumarkandi inngripa og annarra viðskipta sem t.d. hafa að markmiði að styrkja gjaldeyrisforða en ekki beinlínis til að hafa áhrif á gengi. Þessi breyting veldur ruglingi og ógagnsæi.

Ekki er skýrt hvað telst til ákvarðana um beitingu stjórnþækja bankans. Felst í ákvæðinu að peningastefnunefnd skuli taka ákvarðanir um allar reglur sem bankinn setur og snerta á einhvern hátt peningamál? Í mörgum greinum laga nr. 36/2001 er kveðið á um að Seðlabankinn geti sett reglur um hin og þessi viðfangsefni bankans. Flokkast sem dæmi reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabankann undir ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans? Í þeim reglum er fjallað um hvaða tryggingar (verðbréf) eru hæfar í viðskiptum við Seðlabankann og þar er einnig ákvæði sem kveður á um að hægt sé að takmarka þá fjárhæð sem bankinn býður lánastofnunum í reglulegum viðskiptum sínum. Í 2. mgr. 6. gr. Seðlabankalaga segir að Seðlabankinn setji nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt greininni, þ.e. reglur um innlánsviðskipti. Fellur reglusetning samkvæmt 6. gr. undir ákvörðunarvald peningastefnunefndar eða bankastjórnans sem fer með stjórn Seðlabankans að öðru leyti? Fellur það undir stjórnunarvald bankastjórnans að setja reglur um greiðslukerfi en í þeim reglum er að

finna ákvæði um hvaða tryggingar má leggja fram til þátttöku í greiðslukerfum?

Mikilvægt er að hafa í huga að framkvæmd samskipta og daglegra viðskipta við fjármálafyrirtæki byggja á reglum sem Seðlabankinn setur. Falli það undir peningastefnunefnd að setja flestar reglur Seðlabankans getur komið upp erfið staða þegar breyta þarf reglum í ljósi þess að nefndin hittist einungis 8 sinnum á ári. Breytingar á reglum eru ekki alltaf fyrirsjáanlegar og aðstæður geta komið upp þar sem þeim þarf að breyta með skömmum fyrirvara. Ef einhverjir fulltrúar peningastefnunefndar eru búsettir erlendir má gera ráð fyrir að ekki verði haldnir fundir utan reglulegra funda nema brýna nauðsyn beri til. Hafa verður í huga að reglur sem Seðlabankinn setur mynda ramma um dagleg samskipti og viðskipti fjármálafyrirtækja við bankann og nauðsynlegt er að reglurnar endurspegli þá framkvæmd sem er talin hagkvæmust hverju sinni.

Þá má nefna að í 12. og 13. gr. seðlabankalaga er bankanum veitt heimild til að setja svonefndar varúðarreglur. Annars vegar hefur Seðlabankinn sett reglur um lausafjárhlutfall og hins vegar gjaldeyrisjöfnuð. Þar sem ekki er skilgreint hvað teljist til peningamála vaknar spurning hvort varúðarreglur og greiðslukerfi séu hluti af peningamáli í þessu tilliti eða fjármálastöðugleika. Jafnframt má benda á að ef farið verður að beita reglum um laust fé og gjaldeyrisjöfnuð sem stjórnækjum í peningamáli er um leið dregið úr tilgangi og trúverðugleika þeirra sem varúðarreglna sem ætlað er að auka öryggi fjármálafyrirtækja.

Þá kallar orðasambandið í 2. ml. 1. mgr. 4. gr. frv. „... í þessu sambandi ...“ á gagnályktun þ.e. greiningu á því hvaða ákvarðanir falla utan þess að vera ákvarðanir sem varða beitingu stjórnækja bankans í peningamáli. Hins vegar er ekkert fjallað um það í frumvarpinu hvernig fara á með vald bankans sem lánveitanda til þrautavara. Núverandi bankaáfall sýnir glögg að lagareglur um þrautavaralán, skilyrði þeirra og þær kvaðir sem bankastjóri/bankastjórn getur sett við veitingu slíkra lána þarf róttækra breytinga við.

4. gr. - Fulltrúar í peningastefnunefnd

Í 1. ml. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins segir að í peningastefnunefnd sitji seðlabankastjóri, tveir af yfirmönnum bankans á sviði mótunar og framkvæmdar stefnu í peningamáli og tveir sérfræðingar á sviði peningamála sem seðlabankastjóri skipar til þriggja ára í senn að fenginni staðfestingu frá forsætisráðherra.

Ekki er ljóst hvað átt er við með hugtakinu „sérfræðingar á sviði peningamála“. Engin hæfisskilyrði virðast sett nefndarmönnum í frumvarpinu sem er ekki síður mikilvægt en kröfur um menntun og

reynslu seðlabankastjóra. Kemur þá til álita að gera kröfu um menntun og starfsreynslu er tengist meginviðfangsefnum Seðlabankans. Heppilegt getur verið að menntun og starfsreynsla þeirra sé mismunandi. Æskilegt er að kveðið sé skýrt á um skipunarferlið og að það sé eftir atvikum hliðstætt því sem gildir um seðlabankastjóra.

Af texta frumvarpsins verður ekki ráðið að sjálfstæði ákvarðana nefndarmanna sé tryggt eins og að er stefnt með frumvarpinu. Gert er ráð fyrir því að seðlabankastjóri hafi umtalsverð áhrif um skipun sérfræðinganna og segja má að peningastefnunefndin hafi lítið sem ekkert sjálfstæði gagnvart seðlabankastjóra sjálfum. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að seðlabankastjóri fái beint vald til að skipa tvo nefndarmenn, að fenginni staðfestingu forsætisráðherra. Í öðru lagi þá er lagt til í frumvarpinu að tveir af yfirmönnum bankans á sviði mótunar og framkvæmdar stefnu í peningamálum eigi þar sæti. Ekki er ljóst hvaða yfirmenn bankans eiga að skipa nefndina og verður ekki annað séð en að seðlabankastjórinn ráði því. Umræddir yfirmenn verða því alltaf í eðli sínu undirmenn seðlabankastjóra sem er æðsti yfirmaður Seðlabankans. Draga má því þá ályktun að breytingin sem lögð er til í 4. gr. varpi fyrir róða því innra jafnvægi sem núgildandi lög gera ráð fyrir um meirihluta tveggja bankastjóra og þeirri vald- og ábyrgðardreifingu sem þar er gert ráð fyrir.

Skipunartími hinna tveggja sérfræðinganna er einnig of stuttur sem veikir sjálfstæði þeirra gagnvart seðlabankastjóranum.

Álitamál er hver sé réttarstaða og ábyrgð hinna utanaðkomandi fulltrúa í peningastefnunefnd. Teljast þeir starfsmenn Seðlabanka Íslands í skilningi 2. mgr. 25. gr. laganna sem takmarkar setu starfsmanna í stjórnnum stofnana og atvinnufyrirtækja? Ekki er heldur ljóst hvort ákvæði um þagnarskyldu og óheimila nýtingu trúnaðarupplýsinga 35. gr. seðlabankalaganna nái yfir hina utanaðkomandi fulltrúa.

Teljast hinir utanaðkomandi fulltrúar ekki til starfsmanna bankans og falli þar af leiðandi ekki undir lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þá verður ekki annað séð en að lagaúrræði skorti til að víkja þeim, t.d. vegna vanhæfis.

Misjafnt er hvort í peningastefnunefndum annarra seðlabanka sitja sérfræðingar utan bankanna. Sem dæmi má nefna að í Englandsbanka eru bæði starfsmenn bankans og utanaðkomandi sérfræðingar. Þetta hefur sætt vaxandi gagnrýni. Í Seðlabanka Svíþjóðar sitja eingöngu bankastjóri og varabankastjórar í peningastefnunefndinni. Það hefur bæði kosti og galla að utanaðkomandi sérfræðingar sitji í peningastefnunefndum. Kostur er að bakgrunnur nefndarmanna sé fjölbreyttari en ella. Hins vegar gæti reynst erfitt að finna óháða sérfræðinga, þ.e. án nokkurra hagsmunatengsla, eða sérfræðinga sem eru reiðubúnir að taka sæti í peningastefnunefnd og þar með að útiloka sig frá annarri atvinnuþátttöku vegna hagsmunaárekstra sem það gæti valdið. Þessi sjónarmið hafa komið fram í úttekt á starfsemi

Seðlabanka Nýja Sjálands. ¹Yrði sjálfsagt að greiða peningastefnumönnum há laun til að hæfir menn fengjust til þess starfs. Af þeim ástæðum og fleirum er kostnaðarreikningur ráðuneytisins vegna þessa frumvarps meingallaður. Í litlu samfélagi eins og því íslenska kann að vera auðveldara og frekar hafið yfir gagnrýni og hættu á hagsmunaárekstrum að í peningastefnunefnd sitji eingöngu starfsmenn bankans. Í því tilviki kæmi til álita að tilgreina stöðurnar sem þeir gegna í bankanum, en það fyrirkomulag að hafa eingöngu innanhúsmenn hefur einnig augljósa annmarka.

Í 4. gr. frumvarpsins er ekki gert ráð fyrir varamönnum fyrir þá sem sitja í peningastefnunefnd, þó svo að peningastefnunefnd sé ekki ályktunarhæf nema fjórir af fimm nefndarmönnum sitji fund nefndarinnar. Þá er ekkert kveðið á um skipunartíma yfirmanna bankans í peningastefnunefndina, sem hlýtur að vera nauðsynlegt til þess að tryggja sjálfstæði þeirra, einkum í ljósi þess að þeir eru undirmenn bankastjórans eins og þegar hefur verið bent á.

Í 2. mgr. 4. gr. segir að halda skuli peningastefnunefndarfundum a.m.k. átta sinnum á ári. Augljóst er að þessir fundir hljóta að verða fleiri, a.m.k. ef fylgt verður verklagi sem hingað til hefur gilt. Vaxtaákvörðanir eru ekki teknar fyrir en að undangengnum nokkrum fundum til undirbúnings ákvörðun. Kveðið er á um að opinberlega skuli gera grein fyrir ákvörðunum peningastefnunefndar og forsendum þeirra. Rétt er að vekja athygli á að Seðlabanki Íslands gerir jafnan rækilega grein fyrir forsendum ákvarðana í peningamálum og þeim markmiðum sem eiga að nást með þeim. Þetta er gert í stefnuyfirlýsingum bankastjórnar, á fréttamannafundum þar sem ákvarðanir eru kynntar og síðast en ekki síst í riti bankans *Peningamálum* sem gefið er út fjórum sinnum á ári. Þá ætti í samræmi við 1. mgr. 27. gr. seðlabankalaga að leggja það til að á fundum peningastefnunefndar skuli halda gerðabók.

Þá segir í 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins að peningastefnunefnd geti haldið fundi ef formaður, þ.e. bankastjóri, ákveður *eða* þrír nefndarmenn krefjast þess. Þannig er hugsanlegt að þrír nefndarmenn geti krafist fundar í fjarveru bankastjóra og þá vaknar spurningin hvernig með skuli fara ef atkvæði falla jafnt á slíkum fundi.

Samkvæmt nógildandi 24. gr. seðlabankalaga segir í upphafi 1. mgr. að formaður bankastjórnar sé talsmaður bankans. Æskilegt væri að láta það koma fram hver *eða* hverjir séu talsmenn bankans t.d. við útskýringu vaxtaákvæðana því ekki verður séð hvort það skuli vera bankastjórinn einn *eða* öll peningastefnunefndin. Og hér þarf að hafa í huga að bankastjórinn getur orðið undir í atkvæðagreiðslu í peningastefnunefnd. Undirmenn hans geta með öðrum orðum borið

¹ Lars Svensson, Independent Review of the Operations of Monetary Policy in New Zealand: Report to the Minister of Finance, febrúar 2001, bls. 5 og 53.

hann atkvæðum. Áhrif þess á starfsandann í bankanum og samskipti innan bankans í slíkum tilvikum eru verðugt rannsóknarefni.

Að síðustu má nefna að eðlilegt væri að kveða í bráðabirgðaákvæði á um að fulltrúar í peningastefnunefnd skuli í upphafi skipaðir til mislangs tíma, þ.e. að fyrsta skipunartímabil þeirra allra ljúki ekki á sama tíma.

5. gr. – Heimildir til setu í stjórnnum stofnana og atvinnufyrirtækja

Í 5. gr. er fjallað um heimildir seðlabankastjóra og annarra starfsmanna til setu í stjórnnum stofnana og atvinnufyrirtækja utan bankans eða þátttöku í atvinnurekstri að öðru leyti. Eins og áður segir er óljóst hvort 5. gr. frumvarpsins taki til hinna utanaðkomandi fulltrúa í peningastefnunefnd. Óhjákvæmilegt er til að tryggja hæfi þeirra, að engin hagsmunatengsl séu til staðar sem orka tvímælis eða skapa tortryggni um að eðlilega sé að ákvörðunum staðið.

6. gr. – Fundir bankaráðs

Í 6. gr. er lagt til að seðlabankastjóri sitji fundi bankaráðs, hafi þar tillögurétt og taki þátt í umræðum svo sem nú er. Hins vegar er orðalag greinarinnar ekki afdráttarlaust um það hvort bankaráð geti haldið bankaráðsfund í fjarveru seðlabankastjórans. Ekki er ráðgert samkvæmt frumvarpinu að breyta 1. mgr. 27. gr. laganna en samkvæmt henni er það í valdi formanns bankaráðs að kalla bankaráð saman til fundar. Ætíð skuli halda bankaráðsfund þegar tveir bankaráðsmenn óska þess. Verði frumvarpið að lögum mun 27. gr. ekki veita skýr svör um það hvort bankaráð geti fundað í fjarveru seðlabankastjórans. Eins og lögin eru núna er þetta ekki vandamál þar sem þau gera ráð fyrir 3 bankastjórum og þá heyrir til algerra undantekninga í sögu bankans að allir hafi verið fjarverandi samtímis. Hingað til hafa bankastjórar aldrei verið allir fjarverandi á bankaráðsfundardegi.

7. gr. – Bankaráð

Í 7. gr. eru lagðar til breytingar á 28. gr. seðlabankalaga sem fjallar um verkefni bankaráðs. Hér má vekja athygli á því að frumvarpið gerir ekki ráð fyrir því að breytingar verði á skipun bankaráðsins né er kveðið skýrar á um hæfi bankaráðsmanna. Þannig getur hver sem er setið í bankaráði svo framarlega sem viðkomandi er ekki stjórnandi eða starfsmaður lánastofnana eða annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann sbr. 26. gr. seðlabankalaga. Sem dæmi má nefna að 26. gr. kemur ekki í veg fyrir að fulltrúi úr stjórnarráðinu geti átt sæti í bankaráðinu, en það gæti grafið undan sjálfstæði þess. eru að öðru leyti ekki gerðar athugasemdir við þessa grein.

Þá má spyrja hvort það eigi að vera í verkahring bankaráðs að ákveða laun og önnur starfskjör bankastjóra og fulltrúa í peningastefnunefnd sem ekki eru reglulegir starfsmenn Seðlabankans. Með þessu fyrirkomulagi hefur bankaráðið í hendi sér fjárhagslega hagsmuni seðlabankastjórans og fulltrúanna og getur breytt kjörum þeirra með einfaldri ákvörðun eins og átti sér stað um síðustu áramót. Sjálfstæði þessara manna yrði betur tryggt ef óháður aðili ákveði kjör þeirra.

9. gr.

Vísað er til fyrri athugasemda um að óljóst sé hvort hinir utanaðkomandi fulltrúar í peningastefnunefnd teljist til starfsmanna Seðlabankans. Nauðsynlegt er að ákvæði 35. gr. um þagnarskyldu og meðferð trúnaðarupplýsinga nái einnig til þeirra.

II. ákvæði til bráðabirgða

Í II. bráðabirgðaákvæði er lagt til að bankastjórn Seðlabanka Íslands verði lögð niður og þar með embætti þriggja bankastjóra sem sæti eiga í stjórninni, þ.m.t. embætti formanns bankastjórnar. Ákvæðið gerir ráð fyrir að forsætisráðherra skuli setja mann sem uppfyllir skilyrði laga þessara til að gegna embætti seðlabankastjóra þar til ráðið hefur verið í embættið á grundvelli auglýsingar.

Komi til beitingar þessa bráðabirgðaúrreðis er hætt við að starfsemi Seðlabankans verði fyrir mikilli röskun sem fyllsta ástæða er til að forðast. Með þessari tilhögun þarf að setja æðsta stjórnanda Seðlabankans tvisvar inn í starfsemi bankans á nokkurra vikna bili. Fyrst bráðabirgðastjórnandann og síðan þann sem ráðinn verður. Ekki er rökstutt, hvers vegna svo mikið liggur við að koma núverandi bankastjórn úr stafi með fordæmalausum hætti, áður en eftirmaður eða eftirmenn hafa verið ráðnir. Bæði núverandi og fyrrverandi forsætisráðherra hafa lýst því yfir að ekkert sé við störf þessara manna að athuga. Hefur þessi grein því á sér einkar ógeðfelldan brag. Þá má bæta því við að breytingar á æðstu stjórn bankans eru líklegar til þess að valda töfum á framgangi efnahagsáætlunarinnar sem unnið er að í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn, og hafa fulltrúar hans þegar látið í ljós áhyggjur vegna þessa.

Að lokum má hér bæta við athugasemd um greinargerðina sem fylgir frumvarpinu. Í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins segir um 4. ml. 1. mgr. að samkvæmt ákvæðinu sé aðeins heimilt að skipa sama mann seðlabankastjóra tvisvar sinnum og að það sé sama regla og nú gildir um skipun bankastjóra í bankastjórn Seðlabanka Íslands. Þessi fullyrðing er ekki allskostar rétt því í 3. ml. 2. mgr. 23. gr. laga nr. 36/2001 segir: „Aðeins er heimilt að skipa sama mann bankastjóra

tvisvar sinnum. Þó má skipa bankastjóra sem ekki er formaður bankastjórnar og er á síðara skipunartímabili sínu formann bankastjórnar til sjö ára."

Mjög mikilvægt er að kasta ekki til höndunum við breytingar á lögnum um Seðlabanka Íslands. Þar þarf að fara að með mikilli gát og vandvirkni til þess að fyrirbyggja að úr verði stjórnsýslubastarður, sem geri stjórnina óskilvirka og valdi tortryggni innan sem utan bankans. Núgildandi lög voru samin í heild og nutu stuðnings allra flokka á þingi. Engin breyting hefur verið gerð á þeim. Það yrði mikið óláns- og óhappaverk ef hlaupið yrði í illa grundaðar og illa undirbúnar breytingar í annarlegum tilgangi, sem engin sátt yrði um innan þings eða utan. Ekkert væri verr til þess fallið að verja hróður bankans og styrkja trúverðugleik hans, sem margur hefur þó á vörunum að sé æskilegt.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Davíð Oddsson,
formaður bankastjórnar

Eiríkur Guðnason,
bankastjóri