

# Comments on Parliamentary Questions raised by Céline Widmer (SP, ZH)

Stefan Gerlach, Yvan Lengwiler and Charles Wyplosz

## **Our Purpose**

Monetary policy is important. It has broad effects across the economy, affecting young and old, poor and rich, savers, home buyers, firms and workers, profits and wages, the business cycle, and the long-term prosperity of the country.

Public debate about monetary policy is vital not only for basic democratic reasons, but also for the SNB to explain its views, and to listen to the views of the public it serves. The SNB Observatory aims to promote such a constructive debate based on facts and economic science.

The SNB Observatory is currently run by Stefan Gerlach, Yvan Lengwiler, and Charles Wyplosz.

Commentaries are short texts that allow us to react quickly to current events.

The text is available in English, German, and French.

Kommentare sind kurze Texte, die es uns ermöglichen, schnell auf aktuelle Ereignisse zu reagieren.

Der Text ist auf Englisch, Deutsch und Französisch verfügbar.

Les Commentaires sont des textes qui nous permettent de réagir rapidement aux événements actuels.

Le texte est disponible en anglais, en allemand et en français.

For all our contributions, browse to [snb-observatory.ch](https://snb-observatory.ch)  
For inquiries, please email to [contact@snb-observatory.ch](mailto:contact@snb-observatory.ch)

On 15 June 2022, Céline Widmer (SP, ZH) submitted an [interpellation](#) with four questions to parliament concerning the governance of the SNB. The SNB Observatory is politically neutral. While the Federal Council has replied, we offer here some background information to her questions and put them in context, since we covered several of the issues raised in a [recent report](#).

## **Questions**

The interpellation asks four questions (in our translation):

- 1. What advantages and disadvantages does the Federal Council see in expanding the SNB's Governing Board (beyond the increase in the number of deputies that has already taken place)? Does it also agree that this would increase diversity and the legitimacy of the decisions taken?*
- 2. Given the importance of the SNB, would it not be better for the Chairman of the Governing Board to be elected by the Federal Assembly rather than appointed by the Federal Council?*
- 3. What measures could be taken to improve the transparency of SNB decisions?*
- 4. Doesn't the Federal Council agree that the SNB needs to be run in a more modern, representative and transparent manner in view of its important role in economic development and economic policy?*

### **Question 1: Diversity and Size of the Governing Board?**

Diversity is important in a liberal democracy to show that all citizens have the same opportunities. Diversity is important in central banking to promote constructive challenge and a robust internal debate to reduce the risk of policy errors.

#### *Gender Diversity*

As the interpellation states, a woman was appointed for the first time to the SNB's Governing Board in 2015. It goes on to note that earlier this year the Federal Council appointed a man to replace SNB Vice President Fritz Zurbrügg and concludes that the SNB is therefore likely to have a male President for many years to come.

Is this conclusion warranted? The Governing Board consists of the President, Vice-President and one other Member. Reviewing the practice since 1990 indicates that, with one exception, new appointments to the Governing Board have always been to the position as Member, that is, to the third position of the SNB's Governing Board. In this period, in all cases

the person serving as Member were then appointed Vice-President, and the Vice-President was appointed President. The single exception occurred in 2001 when there were two open positions on the Governing Board so that the position of Vice-President was necessarily given to a new member.

The appointment made this year thus constitutes a break from the SNB's practice of at least the last 30 years. It seems likely that the SNB will not have a female president for many years to come.

### *Insider bias*

An important form of diversity concerns the balance between “insiders” — defined as appointments from within the bank to positions on the Governing or Enlarged Governing Board — and “outsiders.” Insiders offer continuity and an intimate understanding of the SNB's current work practices and monetary policy procedures, but their professional experiences are often limited to those gained at the SNB.

Since 1990, eight members of the Governing Board were appointed from outside the SNB (Maechler, Zurbrügg, Danthine, Hildebrand, Blattner, Gehrig, Zwahlen, Lusser), of whom two had private sector management experience (Hildebrand, Gehrig). There were four members appointed from the SNB's staff (Meyer, Roth, Jordan and Schlegel). This ratio of two members from the outside per member from the inside has served the SNB well and it seems appropriate to maintain it.

To ensure a sense of balance and democratic control, governments elsewhere generally appoint almost only outsiders to the most senior central bank positions. Indeed, insiders are very unlikely ever to be appointed to such positions in many central banks. This practice broadens the experience and skill base of the senior management and promotes a diversity of views regarding policy.

The SNB is in this regard unique. We know of no other central bank whose senior management is so biased towards insiders. The following table shows the extent to which the Enlarged Governing Board of the SNB is dominated by members with little or no work experience from outside the SNB.

There is no member with asset management expertise earned in the private sector, no member with commercial banking experience, no member with experience from another central bank, no member with experience from the Ministry of Finance, and no member with a background in financial law or regulation. The narrow background of Board members restricts the flow of new ideas and invites groupthink.

## Insider Dominance

	Thomas Jordan	Martin Schlegel	Andréa M. Maechler	Dewet Moser	Thomas Moser	Attilio Zanetti	Petra Gerlach	Average
<b>Year of birth</b>	1963	1976	1969	1960	1967	1969	1975	
<b>Joined SNB</b>	1997	2003	2015	1986	1999	1994	2004	
<b>Joined board</b>	2004	2022	2015	2006	2010	2022	2022	
<b>Years at SNB</b>	25	19	9	36	23	28	18	22
<b>Years on board</b>	18	0	7	16	12	0	0	8
<b>Years at SNB before board appointment</b>	7	19	2	20	11	28	18	15
<b>Age</b>	59	46	53	62	55	53	47	54
<b>Other non-academic experience</b>	0	1 IMF expert, 2015-16	13 IMF: 11 years, ESRB: 2 years	0	7 IMF*: 7 years	0	4 BIS: 2 years, ESRI: 2 years	4

\* Various positions in the Swiss Executive Director's office.

Source: SNB press releases and members' LinkedIn pages.

Furthermore, it is striking that Andréa Maechler is not only the only person who was not moved to the position of Vice-President upon the arrival of a new member of the Governing Board, she is also the only member of the Governing Board who has substantial work experience from outside the SNB and the only woman ever appointed to the Governing Board. It is difficult to escape the conclusion that the SNB does not value experience gained outside the SNB.

### *Enlargement of the Governing Board*

The SNB's responsibilities have grown since the global financial crisis. In addition to its role of setting monetary policy, the SNB plays a greater role in the supervision of systemically relevant banks than before. It now manages a portfolio of financial assets that exceeds the annual GDP of Switzerland. It seems evident that with a larger portfolio of responsibilities, the Governing Board should also grow.

As mentioned in our earlier report, the SNB's board is remarkably small in international comparison. Other central banks with a similarly broad portfolio operate with significantly larger boards. For instance, the ECB's six-member Executive Board manages the bank and shares decision-making powers with the 19 governors of the national central banks of the Eurosystem. Similarly, the Federal Reserve Act states that the Board of Governors of the Federal Reserve has seven members, although the exact number can be smaller depending on departures and delays in the appointment process.

Restructuring the three existing departments into smaller parts is possible and may be desirable. At any rate, the current organizational

structure of the SNB is not a valid argument against enlarging the Governing Board. Expanding it to five members would offer an opportunity to reduce the insider bias and to appoint members with a more diverse set of skills and professional backgrounds.

The [Enlarged Governing Board](#) was recently expanded from six to nine members, and has currently seven members with two positions left to fill. This is a welcome strengthening of the management capacity of the bank. Yet, the lack of diversity was not addressed since the new appointees are all insiders. Moreover, what matters is diversity among the voting members in the Governing Board.

## **Question 2: Who should elect the Chairman of the Governing Board?**

By law, the Bank Council has a pivotal role in the selection process. Candidates for election as members of the Governing Board and of the Enlarged Governing Board are nominated by the Bank Council and are elected by the Federal Council. The positions are not advertised externally, the appointments process is entirely opaque, and no information is made available by the Bank Council about the requirements for the position, how many candidates were considered and interviewed, and whether they were SNB staff or from the outside. Doing so would enhance the integrity of the process.

It is also not known what role, if any, the incumbent members of the Governing Board play in the appointment process. Are they merely given an opportunity to comment on the Bank Council's selection or do they play a role in determining a short list for the Bank Council to select from?

Since central banking involves highly specialized skills, there must be sufficient expertise in this area among the members of the Bank Council. Unfortunately, this appears not to be the case, raising issues about its composition.

The legal arrangements for the appointment and dismissal of central bank governors varies internationally. A recent comparative constitutional study by the OECD provides information about whether they are appointed by the government or parliament (Table 8.2 in [OECD \(2022\)](#), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris). In five countries, the executive branch has the sole power to appoint or dismiss the governing of the central bank, while in seven countries the executive branch does not unilaterally appoint governors.

- **Sole power of the executive branch:** Australia, India, New Zealand, Switzerland, Turkey.
- **Executive branch is constrained:** Brazil, Costa Rica, Euro Area, Mexico, Poland, Sweden, United States.

One cannot reasonably argue that the central banks in the former group are more independent than the ones in the latter group. It is therefore in not pre-ordained that a change in the appointment procedure would weaken the independence of the SNB. For instance, the Federal Audit Office is a powerful institution and requires political independence much like the SNB does. Its president is elected by parliament, and this has not jeopardized its independence.

Election by parliament, either of the President or of all members of the Governing Board, thus would be compatible with international practice and increase transparency of the appointment process. This would also likely increase accountability of the Governing Board vis-à-vis parliament. However, election by parliament would run the obvious risk that party politics would enter appointment decisions. That would be highly unfortunate.

### **Questions 3 and 4: Enhancing Transparency**

Transparency and accountability are cornerstones of democracy. They are particularly important in the case of institutions such as the SNB that have a lot of influence and power over the life of citizens. It is surprising that the public and the press do not demand more transparency from the SNB. Its strong track record of delivering on its mandate may be an explanation, but policy success does not justify bad governance.

Transparency requires the SNB to explain not just what it did, but why. For instance, the lifting of the floor on the exchange rate in 2015 involved a sudden shift in SNB policy. The SNB has never explained what analysis led to this dramatic decision. It said at the time that the floor was unsustainable, but it has intervened *more* after lifting the floor. Was that outcome expected? What alternatives were considered?

There are many ways in which the SNB could become more open and transparent:

- **Bank Council**
  - Information could be published about the topics on the Bank Council's agenda and when it meets. Information could be provided about the selection process for Governing Board members, such as the selection criteria and the number of insiders and outsiders considered.

- **Public policy review**
  - Parliament or the SNB itself could commission regular outside reviews of SNB policy and governance. Such reviews are common in other central banks. They use independent external experts whose reports are public and provide a basis for a more thorough public discussion of central bank matters.
- **Decision making in monetary policy**
  - The SNB could be clearer about what alternative policy options the Governing Board considered and why they were rejected.
  - It could indicate whether decisions were taken unanimously, and what the minority views were (if any). This would provide the public with an understanding of the diversity of opinion within the Governing Board.
- **HR matters**
  - All senior positions could be advertised externally to attract the strongest candidates.
  - Information could be made available about rates of promotion among male and female staff and about representatives of the three linguistic regions (for instance, in the section on “Diversity” in the table on “Key Figures” in chapter 2 of the SNB’s annual “Sustainability Report”).

As we noted in our [earlier report](#), current research finds that the SNB is among the least transparent central banks. But sufficient transparency is a necessary condition to hold the Governing Board accountable and exercise oversight.



Am 15. Juni 2022 reichte Céline Widmer (SP, ZH) im Parlament eine [Interpellation](#) mit vier Fragen zur Führung der SNB ein. Das SNB Observatory ist politisch neutral. Der Bundesrat hat die Interpellation inzwischen beantwortet. Im Folgenden stellen wir aber die gestellten Fragen in einen etwas breiteren Kontext, da wir einige der aufgeworfenen Fragen in einem unserer kürzlich erschienenen [Berichte](#) behandelt haben.

## Fragen

In der Interpellation werden vier Fragen gestellt:

1. *Welche Vor- und Nachteile sieht der Bundesrat durch die Vergrößerung des Direktoriums der SNB (die über die bereits erfolgte Erhöhung der Anzahl der stellvertretenden Mitglieder hinausgeht)? Ist er auch der Ansicht, dass dies insbesondere zu einer breiteren Abstützung der Entscheide und zu mehr Diversität führen würde?*
2. *Wäre es angesichts der Bedeutung der SNB nicht angemessen, dass in Zukunft der Präsident bzw. die Präsidentin des Direktoriums der SNB durch die vereinigte Bundesversammlung statt durch den Bundesrat gewählt wird?*
3. *Welche möglichen Massnahmen sieht der Bundesrat, damit mehr Transparenz über die Entscheide der SNB geschaffen wird?*
4. *Ist der Bundesrat nicht auch der Ansicht, dass die SNB angesichts ihrer heute so bedeutenden Rolle in der Konjunkturentwicklung und der Wirtschaftspolitik eine zeitgemässere, breiter abgestützte und transparentere Leitung braucht?*

## Frage 1: Diversität und Grösse des Direktoriums?

Vielfalt ist in einer liberalen Demokratie wichtig, um zu zeigen, dass alle Bürger die gleichen Chancen haben. Im Zentralbankwesen ist Vielfalt wichtig, um konstruktive Herausforderungen und eine solide interne Debatte zu fördern und das Risiko politischer Fehler zu verringern.

### *Geschlechtervielfalt*

Wie die Interpellation feststellt wurde 2015 erstmals eine Frau in das Direktorium der SNB berufen. Die Interpellation hält weiter fest, dass der Bundesrat Anfang dieses Jahres einen Mann als Nachfolger von SNB-Vizepräsident Fritz Zurbrügg ernannt hat und kommt zum Schluss, dass die SNB deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit noch viele Jahre lang einen Mann als Präsidenten haben wird.

Ist diese Schlussfolgerung gerechtfertigt? Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und einem weiteren Mitglied. Ein Blick auf die Praxis seit 1990 zeigt, dass — mit einer Ausnahme — neue Ernennungen in das Direktorium immer auf die Position des Mitglieds, d.h. auf die dritte Position des Direktoriums der SNB, erfolgten. In diesem Zeitraum wurde in allen Fällen die Person, die als Mitglied fungierte, anschliessend zum Vizepräsidenten ernannt, und der Vizepräsident wurde zum Präsidenten ernannt. Die einzige Ausnahme bildete das Jahr 2001, in dem zwei Positionen im Direktorium frei waren, so dass die Position des Vizepräsidenten zwangsläufig an ein neues Mitglied vergeben wurde.

Die diesjährige Ernennung stellt somit einen Bruch mit der Praxis der SNB seit mindestens 30 Jahren dar. Es scheint wahrscheinlich, dass die SNB in der Tat für viele Jahre keine weibliche Präsidentin haben wird.

#### *Dominanz der Insider*

Eine wichtige Form der Diversität betrifft das Gleichgewicht zwischen "Insidern" — definiert als Ernennung eines Angestellten in das (Erweiterte) Direktorium — und "Outsidern". Insider bieten Kontinuität und bringen ein tiefes Verständnis der aktuellen Arbeitspraktiken und geldpolitischen Verfahren der SNB mit, aber ihre beruflichen Erfahrungen beschränken sich oft auf das Umfeld der SNB.

Seit 1990 wurden acht Mitglieder des Direktoriums von ausserhalb der SNB ernannt (Maechler, Zurbrügg, Danthine, Hildebrand, Blattner, Gehrig, Zwahlen, Lusser), von denen zwei über Führungserfahrung in der Privatwirtschaft verfügten (Hildebrand, Gehrig). Vier Mitglieder wurden aus dem Personalbestand der Nationalbank ernannt (Meyer, Roth, Jordan und Schlegel). Dieses Verhältnis von zwei externen Mitgliedern pro internem Mitglied hat sich für die Nationalbank bewährt und sollte beibehalten werden.

Um ein Gefühl der Ausgewogenheit und der demokratischen Kontrolle zu gewährleisten ernennen die Regierungen in anderen Ländern in der Regel fast nur Aussenseiter in die höchsten Positionen der Zentralbank. In der Tat ist es in vielen Zentralbanken sehr unwahrscheinlich, dass Insider jemals in solche Positionen berufen werden. Diese Praxis erweitert den Erfahrungs- und Kompetenzschatz der obersten Führungsebene und fördert die Meinungsvielfalt in der Politik.

Die SNB ist in dieser Hinsicht einzigartig. Uns ist keine andere Zentralbank bekannt, deren oberste Führungsebene so stark von Insidern geprägt ist. Die folgende Tabelle zeigt, wie stark das Erweiterte

## Dominanz der Insider

	Thomas Jordan	Martin Schlegel	Andréa M. Maechler	Dewet Moser	Thomas Moser	Attilio Zanetti	Petra Gerlach	Durchschnitt
<b>Jahrgang bei SNB seit im Direktorium</b>	1963 1997 2004	1976 2003 2022	1969 2015 2015	1960 1986 2006	1967 1999 2010	1969 1994 2022	1975 2004 2022	
<b>Jahre bei SNB im Direktorium</b>	25	19	9	36	23	28	18	22
<b>Jahre bei SNB vor Direktorium</b>	18	0	7	16	12	0	0	8
<b>Alter</b>	7	19	2	20	11	28	18	15
<b>Andere nicht universitäre, berufliche Erfahrung</b>	59	46	53	62	55	53	47	54
	0	1	13	0	7	0	4	4
		IWF Experte, 2015-16	IWF: 11 Jahre, ESRB: 2 Jahre		IWF*: 7 Jahre		BIZ: 2 Jahre, ESRI: 2 Jahre	

\* Verschiedene Positionen im Schweizer Exekutivdirektor Bereich.

Quellen: SNB Pressemitteilungen and LinkedIn Seiten.

Direktorium der SNB von Mitgliedern mit wenig oder gar keiner Berufserfahrung ausserhalb der SNB dominiert wird.

Es gibt kein Mitglied mit Fachwissen in der Vermögensverwaltung, das in der Privatwirtschaft erworben wurde, kein Mitglied mit Erfahrung aus dem Geschäftsbankenbereich, kein Mitglied mit Erfahrung aus einer anderen Zentralbank, kein Mitglied mit Erfahrung aus dem Finanzministerium und kein Mitglied mit einem Hintergrund in Finanzrecht oder Regulierung. Der eingeschränkte Hintergrund der Direktoriumsmitglieder schränkt den Fluss neuer Ideen ein und lädt zu Gruppendenken ein.

Zudem fällt auf, dass Andréa Maechler nicht nur die einzige Person ist, die bei einem Wechsel im Direktorium nicht auf den Posten der Vizepräsidentin versetzt wurde, sondern auch das einzige Mitglied des Direktoriums ist, das über umfangreiche Berufserfahrung ausserhalb der SNB verfügt, und die einzige Frau, die jemals in das Direktorium berufen wurde. Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die SNB Erfahrungen, die ausserhalb der SNB gesammelt wurden, nicht schätzt.

### *Vergrösserung des Direktoriums*

Die SNB hat seit der globalen Finanzkrise mehr Aufgaben erhalten. Neben ihrer Aufgabe, die Geldpolitik zu gestalten, spielt die SNB heute eine bedeutendere Rolle bei der Beaufsichtigung systemrelevanter Banken als zuvor. Sie verwaltet zudem ein Portfolio von Finanzanlagen, das das jährliche BIP der Schweiz übersteigt. Es liegt auf der Hand, dass mit einem grösseren Aufgabenbereich auch das Direktorium wachsen sollte.

Wie in unserem früheren Bericht erwähnt, ist das Direktorium der SNB im internationalen Vergleich bemerkenswert klein. Andere Zentralbanken mit einem ähnlich breit gefächerten Portfolio arbeiten mit deutlich grösseren Direktorien. So leitet beispielsweise das sechsköpfige Direktorium der EZB die Bank und teilt sich die Entscheidungsbefugnisse mit den 19 Präsidenten der nationalen Zentralbanken des Eurosystems. In ähnlicher Weise sieht der Federal Reserve Act vor, dass der Gouverneursrat der Federal Reserve aus sieben Mitgliedern besteht, wobei die genaue Zahl bei Austritten und Verzögerungen im Ernennungsprozess zwischenzeitlich auch geringer sein kann.

Eine Umstrukturierung der drei bestehenden Departemente der SNB in kleinere Abteilungen ist möglich und kann auch wünschenswert sein. Die derzeitige Organisationsstruktur der SNB ist jedenfalls kein stichhaltiges Argument gegen eine Vergrösserung des Direktoriums. Eine Erweiterung auf fünf Mitglieder würde die Möglichkeit bieten, den Insider-Effekt zu verringern und Mitglieder mit einer grösseren Vielfalt an Fähigkeiten und beruflichen Hintergründen zu ernennen.

Der [erweiterte Direktorium](#) wurde vor kurzem von sechs auf neun Mitglieder erweitert und besteht derzeit aus sieben Mitgliedern, wobei zwei Positionen noch zu besetzen sind. Dies ist eine willkommene Stärkung der Managementkapazität der Bank. Der Mangel an Vielfalt wurde jedoch nicht behoben, da es sich bei den neu ernannten Mitgliedern ausschliesslich um Insider handelt. Zudem ist die Vielfalt unter den stimmberechtigten Mitgliedern des Direktoriums weit wichtiger als jene im Erweiterten Direktorium.

## **Frage 2: Wer sollte den Präsidenten des Direktoriums wählen?**

Dem Bankrat kommt per Gesetz eine zentrale Rolle im Auswahlverfahren zu. Die Kandidaten für die Wahl der Mitglieder des Direktoriums und des Erweiterten Direktoriums werden vom Bankrat vorgeschlagen und vom Bundesrat gewählt. Die Stellen werden nicht extern ausgeschrieben, das Ernennungsverfahren ist völlig intransparent, und der Bankrat gibt keine Auskunft darüber, welche Anforderungen an die Stelle gestellt werden, wie viele Kandidaten in Betracht gezogen und befragt wurden und ob es sich um Mitarbeiter der SNB oder um externe Personen handelt. S Informationen offenzulegen würde die Integrität des Verfahrens verbessern.

Es ist auch nicht bekannt, welche Rolle — wenn überhaupt — die amtierenden Mitglieder des Direktoriums im Ernennungsprozess spielen. Erhalten sie lediglich die Möglichkeit, sich zu der Auswahl des

Bankrats zu äussern, oder spielen sie eine Rolle bei der Erstellung einer Auswahlliste, aus der der Bankrat eine Auswahl trifft?

Da das Zentralbankwesen hochspezialisierte Fähigkeiten erfordert, müssten die Mitglieder des Bankrats über ausreichende Fachkenntnisse in diesem Bereich verfügen. Leider scheint dies nicht der Fall zu sein, was Fragen zur Zusammensetzung des Bankrats aufwirft.

Die rechtlichen Regelungen für die Ernennung und Entlassung von Zentralbankpräsidenten sind international unterschiedlich. Eine aktuelle vergleichende Verfassungsstudie der OECD gibt Aufschluss darüber, ob sie von der Regierung oder vom Parlament ernannt werden (Tabelle 8.2 in [OECD \(2022\)](#), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris). In fünf Ländern hat die Exekutive die alleinige Befugnis zur Ernennung oder Entlassung des Zentralbankchefs, während in sieben Ländern die Exekutive die Zentralbankchefs nicht alleine ernennen kann.

- **Alleinige Befugnisse der Exekutive:** Australien, Indien, Neuseeland, Schweiz, Türkei.
- **Die Exekutive ist eingeschränkt:** Brasilien, Costa Rica, Eurozone, Mexiko, Polen, Schweden, Vereinigte Staaten.

Man kann nicht überzeugend argumentieren, dass die Zentralbanken der ersten Gruppe unabhängiger sind als die Zentralbanken der zweiten Gruppe. Es ist daher nicht vorprogrammiert, dass eine Änderung des Ernennungsverfahrens die Unabhängigkeit der SNB schwächen würde. Ein Beispiel: Die Eidgenössische Finanzkontrolle ist eine mächtige Institution und benötigt ähnlich wie die SNB politische Unabhängigkeit. Ihr Präsident wird vom Parlament gewählt, was die Unabhängigkeit der Behörde aber nicht gefährdet hat.

Die Wahl des Präsidenten oder gar aller Mitglieder des Direktoriums durch das Parlament wäre somit mit der internationalen Praxis vereinbar und würde die Transparenz des Ernennungsprozesses erhöhen. Dies würde wahrscheinlich auch die Rechenschaft des Direktoriums gegenüber dem Parlament verbessern. Die Wahl durch das Parlament birgt jedoch das offensichtliche Risiko, dass parteipolitische Erwägungen in die Ernennungsentscheidungen einfließen würden. Das wäre problematisch.

### **Fragen 3 und 4: Verbesserung der Transparenz**

Transparenz und Rechenschaftspflicht sind Eckpfeiler der Demokratie. Sie sind besonders wichtig im Falle von Institutionen wie der SNB, die viel Einfluss und Macht über das Leben der Bürger haben. Es ist

überraschend, dass die Öffentlichkeit und die Presse nicht mehr Transparenz von der SNB fordern. Der Erfolg der SNB bei der Erfüllung ihres Mandats mag eine Erklärung dafür sein, aber Erfolg rechtfertigt nicht eine schlechte Governance.

Transparenz erfordert, dass die SNB nicht nur erklärt, was sie getan hat, sondern auch warum. Ein Beispiel: Die Aufhebung der Untergrenze des Wechselkurses im Jahr 2015 war eine plötzliche Änderung der SNB-Politik. Die SNB hat nie erklärt, welche Analyse zu dieser dramatischen Entscheidung führte. Sie sagte damals, dass die Untergrenze nicht zu halten sei, aber sie hat nach der Aufhebung der Untergrenze *mehr* interveniert. Hat sie dieses Ergebnis erwartet? Welche Alternativen wurden in Betracht gezogen?

Es gibt viele Möglichkeiten, wie die SNB offener und transparenter werden könnte:

- **Bankrat**
  - Der Bankrat könnte Informationen darüber veröffentlichen, welche Themen auf seiner Tagesordnung stehen und wann er tagt. Er könnte über das Auswahlverfahren für die Mitglieder des Direktoriums informieren, beispielsweise über die Auswahlkriterien und die Anzahl der berücksichtigten Insider und Outsider.
- **Öffentliche Überprüfung der Politik und Governance**
  - Das Parlament oder die SNB selbst könnten regelmässige externe Überprüfungen der Politik und der Führung der SNB in Auftrag geben. Solche Überprüfungen sind bei anderen Zentralbanken üblich. Unabhängige externe Experten erstellen einen öffentlichen Bericht, der eine Grundlage für eine gründliche öffentliche Diskussion von Zentralbankangelegenheiten bietet.
- **Entscheidungsfindung in der Geldpolitik**
  - Die SNB könnte klarer darlegen, welche alternativen politischen Optionen das Direktorium in Betracht gezogen hat und warum sie verworfen wurden.
  - Es könnte angegeben werden, ob Beschlüsse einstimmig gefasst wurden und welche Minderheitsmeinungen es gab (falls vorhanden). Dies würde der Öffentlichkeit einen Einblick in die Meinungsvielfalt innerhalb des Direktoriums geben.
- **Personalfragen**
  - Alle Führungspositionen könnten extern ausgeschrieben werden, um die besten Bewerber anzuziehen.
  - Es könnten Informationen über die Beförderungsquoten von Frauen und Männern sowie über die Vertreter der drei

Sprachregionen zur Verfügung gestellt werden (z.B. im Abschnitt "Diversity" in der Tabelle "Kennzahlen" in Kapitel 2 des jährlichen "Nachhaltigkeitsberichts" der Nationalbank).

Wie wir in unserem [früheren Bericht](#) feststellten, gehört die SNB laut aktuellen Untersuchungen zu den am wenigsten transparenten Zentralbanken. Ausreichende Transparenz ist jedoch eine notwendige Voraussetzung, um das Direktorium zur Rechenschaft zu ziehen und eine effektive Oberaufsicht ausüben zu können.

Le 15 juin 2022, Céline Widmer (PS, ZH) a déposé au Parlement une [interpellation](#) avec quatre questions concernant la gouvernance de la BNS. L'Observatoire de la BNS est politiquement neutre. Bien que le Conseil fédéral ait répondu, nous donnons ici quelques informations sur ses questions et les replaçons dans leur contexte, puisque nous avons couvert plusieurs des questions soulevées dans un [récent rapport](#).

## Questions

L'interpellation pose quatre questions (dans notre traduction) :

1. *Quels avantages et quels inconvénients présenterait à ses yeux un élargissement de la direction générale de la BNS (allant au-delà de l'augmentation du nombre des suppléants déjà intervenue) ? Est-il également d'accord pour penser que cela permettrait notamment d'accroître la diversité et de conforter la légitimité des décisions prises ?*
2. *Compte tenu de l'importance de la BNS, ne vaudrait-il pas mieux que le président de sa direction générale soit élu à l'avenir par l'Assemblée fédérale réunie plutôt que nommé par le Conseil fédéral ?*
3. *Quelles mesures pourraient-elles être prises pour améliorer la transparence des décisions de la BNS ?*
4. *Le Conseil fédéral n'est-il pas lui aussi d'avis que la BNS, compte tenu de son rôle éminent dans l'évolution conjoncturelle et pour la politique économique, a besoin d'être dirigée de manière plus moderne, plus représentative et plus transparente ?*

### Question 1 : Diversité et taille du conseil de direction ?

La diversité est importante dans une démocratie libérale pour montrer que tous les citoyens ont les mêmes chances. La diversité est importante dans une banque centrale pour promouvoir une remise en question constructive et un débat interne solide afin de réduire le risque d'erreurs de politique.

#### *Diversité des genres*

Comme le précise l'interpellation, une femme a été nommée pour la première fois à la Direction générale de la BNS en 2015. Elle note ensuite qu'au début de cette année, le Conseil fédéral a nommé un homme pour remplacer le vice-président de la BNS, Fritz Zurbrügg, et conclut que la BNS aura probablement donc un président masculin pendant de nombreuses années.



Cette conclusion est-elle justifiée ? Le Conseil de direction est composé du président, du vice-président et d'un troisième membre. L'examen de la pratique depuis 1990 montre qu'à une exception près, les nouvelles nominations à la Direction générale ont toujours été faites en qualité de membre, c'est-à-dire à la troisième position de la Direction générale de la BNS. Au cours de cette période, dans tous les cas, la personne occupant le poste de membre a ensuite été nommée vice-président, et le vice-président a été nommé président. La seule exception a eu lieu en 2001, lorsqu'il y avait deux postes ouverts au sein de la Direction générale, de sorte que le poste de vice-président a nécessairement été attribué à un nouveau membre.

La nomination effectuée cette année constitue donc une rupture par rapport à la pratique de la BNS de ces trente dernières années. Il semble probable que la BNS n'aura pas de femme présidente pendant de nombreuses années encore.

#### *Un biais en faveur des insiders*

Une forme importante de diversité concerne l'équilibre entre les "insiders" - définis comme la nomination de personnes précédemment employées par la BNS aux postes de la Direction générale ou de la Direction générale élargie - et les "outsiders". "Les insiders offrent une continuité et une compréhension intime des pratiques de travail actuelles de la BNS ainsi que des procédures de politique monétaire, mais leurs expériences professionnelles sont souvent limitées à celles acquises à la BNS.

Depuis 1990, huit nouveaux membres de la Direction générale ont été des outsiders (Maechler, Zurbrügg, Danthine, Hildebrand, Blattner, Gehrig, Zwahlen, Lusser), dont deux avaient une expérience de gestion dans le secteur privé (Hildebrand, Gehrig). Quatre nouveaux membres ont été des insiders (Meyer, Roth, Jordan et Schlegel). Ce ratio de deux membres externes par membre interne a plutôt bien fonctionné.

Ceci dit, on peut noter que, en général, les gouvernements des autres pays développés ne nomment que des outsiders aux postes les plus élevés de la banque centrale. Il est très rare que des insiders soient nommés à ces postes dans de nombreuses banques centrales. Cette pratique permet d'élargir l'expérience et la base de compétences des dirigeants et favorise la diversité des points de vue en matière de politique monétaire.

Ainsi, à cet égard, la BNS est unique. Nous ne connaissons aucune autre banque centrale dont la Direction générale est à ce point biaisée en faveur des insiders. Le tableau suivant montre dans quelle mesure la

## Dominance des insiders

	Thomas Jordan	Martin Schlegel	Andréa M. Maechler	Dewet Moser	Thomas Moser	Attilio Zanetti	Petra Gerlach	Moyenne
<b>Année de naissance</b>	1963	1976	1969	1960	1967	1969	1975	
<b>Entrée à la BNS</b>	1997	2003	2015	1986	1999	1994	2004	
<b>Nomination à la Direction générale</b>	2004	2022	2015	2006	2010	2022	2022	
<b>Années passées à la SNB</b>	25	19	9	36	23	28	18	22
<b>Années passées à la Direction générale</b>	18	0	7	16	12	0	0	8
<b>Années passées à la BNS avant la nomination à la Direction générale</b>	7	19	2	20	11	28	18	15
<b>Âge</b>	59	46	53	62	55	53	47	54
<b>Autre expérience non académique</b>	0	1	13	0	7	0	4	4
		IMF expert, 2015-16	FMI: 11 ans, CERS: 2 ans		FMI*: 7 ans		BIS: 2 ans, ESRI: 2 ans	

\* Divers postes au sein du bureau du directeur exécutif suisse.

Source : Communiqués de presse de la BNS et pages LinkedIn des membres

Direction générale élargie de la BNS est dominée par des membres ayant peu ou pas d'expérience professionnelle en dehors de la BNS.

Aucun membre n'a d'expertise en gestion d'actifs acquise dans le secteur privé, aucun membre n'a d'expérience dans le domaine de la banque commerciale, aucun membre n'a d'expérience dans une autre banque centrale, aucun membre n'a d'expérience au sein du ministère des finances et aucun membre n'a d'expérience en matière de droit ou de réglementation financière. L'étroitesse des antécédents des membres de la Direction générale limite le flux d'idées nouvelles et favorise la « pensée en silo ».

En outre, il est frappant de constater qu'Andréa Maechler n'est pas seulement la seule personne qui n'ait pas été déplacée au poste de vice-président lors de l'arrivée d'un nouveau membre de la Direction générale, elle est aussi la seule membre de la Direction générale qui a une expérience professionnelle substantielle en dehors de la BNS et la seule femme jamais nommée à la Direction générale. Il est difficile d'échapper à la conclusion que la BNS ne valorise pas l'expérience acquise en dehors de la BNS.

### *Élargissement de la Direction générale*

Les responsabilités de la BNS se sont accrues depuis la crise financière mondiale. En plus de son rôle de définition de la politique monétaire, la

BNS joue un rôle plus important qu'auparavant dans la surveillance des banques d'importance systémique. Elle gère désormais un portefeuille d'actifs financiers qui dépasse le PIB annuel de la Suisse. Il semble évident qu'avec un portefeuille de responsabilités plus important, la Direction générale devrait également s'agrandir.

Comme nous l'avons mentionné dans notre précédent rapport, la taille de la Direction générale de la BNS est remarquablement limitée en comparaison internationale. D'autres banques centrales ayant un portefeuille d'activités aussi large fonctionnent avec des directions générales beaucoup plus importantes. Par exemple, le directoire de la BCE, composé de six membres, gère la banque et partage les pouvoirs de décision avec les 19 gouverneurs des banques centrales nationales de l'Eurosystème. De même, la loi sur la Réserve fédérale stipule que le Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale compte sept membres, bien que le nombre exact puisse être inférieur en fonction des départs et des retards dans le processus de nomination.

Chaque membre de la Direction générale gère un des trois départements. Il est possible, et peut-être même souhaitable, de restructurer ces trois départements pour créer des départements supplémentaires. En tout état de cause, la structure organisationnelle actuelle de la BNS n'est pas un argument valable contre l'élargissement de sa Direction générale. Passer à cinq membres offrirait la possibilité de réduire le biais d'insiders et de nommer des membres ayant des compétences et des antécédents professionnels plus diversifiés.

La Direction générale élargie — les trois membres et leurs suppléants — a récemment été étendue de six à neuf membres. Elle compte actuellement sept membres, deux postes restant à pourvoir. Il s'agit d'un renforcement bienvenu de la capacité de gestion de la banque. Pourtant, le manque de diversité n'a pas été abordé puisque les nouveaux membres nommés sont tous des insiders. En outre, ce qui importe, c'est la diversité parmi les membres votants du conseil de direction. Mais ce sont toujours les trois membres qui votent.

## **Question 2 : Qui doit élire le président de la Direction générale ?**

Selon la loi, le Conseil de la banque joue un rôle central dans le processus de sélection. Les membres de la Direction générale et de la Direction générale élargie sont nommés par le Conseil de banque et sont élus par le Conseil fédéral. Ces postes ne font pas l'objet d'aucune publicité externe, le processus de nomination est totalement opaque et aucune information n'est fournie par le Conseil de banque concernant les exigences du poste, le nombre de candidats pris en considération et

interviewés, ni s'il s'agit de membres du personnel de la BNS ou de personnes extérieures. Fournir ces informations renforcerait l'intégrité du processus.

On ne sait pas non plus quel rôle, le cas échéant, les membres en exercice de la Direction générale jouent dans le processus de nomination. Ont-ils simplement la possibilité de faire des commentaires sur la sélection du Conseil de la Banque ou jouent-ils un rôle dans l'établissement d'une liste restreinte parmi laquelle le Conseil de la Banque doit choisir ?

Étant donné que les activités de banque centrale impliquent des compétences hautement spécialisées, les membres du Conseil de banque doivent disposer d'une expertise suffisante dans ce domaine. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas, ce qui soulève des questions quant à sa composition.

Les dispositions juridiques relatives à la nomination et à la révocation des gouverneurs des banques centrales varient au niveau international. Une récente étude constitutionnelle comparative de l'OCDE permet de savoir s'ils sont nommés par le gouvernement ou le parlement (tableau 8.2 dans [OCDE \(2022\)](#), *Constitutions in OECD Countries: A Comparative Study: Background Report in the Context of Chile's Constitutional Process*, OECD Publishing, Paris). Dans cinq pays, le pouvoir exécutif est le seul à pouvoir nommer ou révoquer le gouverneur de la banque centrale, tandis que dans sept pays, le pouvoir exécutif ne nomme pas unilatéralement les gouverneurs.

- **Pouvoir exclusif de l'exécutif** : Australie, Inde, Nouvelle-Zélande, Suisse, Turquie.
- **Le pouvoir exécutif est limité** : Brésil, Costa Rica, Zone Euro, Mexique, Pologne, Suède, États-Unis.

On ne peut raisonnablement pas affirmer que les banques centrales du premier groupe sont plus indépendantes que celles du second groupe. Il n'est donc pas acquis qu'une modification de la procédure de nomination affaiblirait l'indépendance de la BNS. Le Contrôle fédéral des finances est une institution puissante qui, à l'instar de la BNS, requiert une indépendance politique. Son président est élu par le Parlement, ce qui n'a pas mis en péril son indépendance.

L'élection par le Parlement, soit du président, soit de tous les membres de la Direction générale, serait donc compatible avec la pratique internationale et accroîtrait la transparence du processus de nomination. Cela permettrait également d'accroître la responsabilité de la Direction générale vis-à-vis du Parlement. Toutefois, l'élection par le Parlement

présenterait un risque évident de politique partisane, et ce serait regrettable.

### **Questions 3 et 4 : Renforcer la transparence**

La transparence et la responsabilité sont les pierres angulaires de la démocratie. Elles sont particulièrement importantes dans le cas d'institutions telles que la BNS qui ont beaucoup d'influence sur la vie des citoyens. Il est surprenant que le public et la presse n'exigent pas plus de transparence de la part de la BNS. Ses solides antécédents dans l'exécution de son mandat peuvent être une explication, mais ses succès ne justifient pas le manque d'attention sérieuse de la part du public à l'égard de sa gouvernance.

La transparence exige que la BNS explique non seulement ce qu'elle a fait, mais aussi pourquoi. Par exemple, la levée du plancher sur le taux de change en 2015 a constitué un changement soudain de stratégie. La BNS n'a jamais expliqué quelle analyse avait conduit à cette décision spectaculaire. Elle a dit à l'époque que le plancher était insoutenable, mais elle est intervenue *d'avantage* après avoir supprimé le plancher. Ce résultat était-il attendu ? Quelles alternatives ont été envisagées ?

La BNS pourrait devenir plus ouverte et transparente de bien des manières :

- **Conseil de la Banque**
  - Des informations pourraient être publiées sur les sujets inscrits à l'ordre du jour du Conseil de banque et sur la date de ses réunions. Des informations pourraient être fournies sur le processus de sélection des membres de la Direction générale, comme les critères de sélection et le nombre d'insiders et d'outsiders pris en compte.
- **Examen des politiques publiques**
  - Le Parlement ou la BNS elle-même pourraient commander des examens externes réguliers de la politique monétaire et de la gouvernance de la BNS. De tels examens sont courants dans d'autres banques centrales. Ils font appel à des experts externes indépendants dont les rapports sont publics et constituent une base pour une discussion publique plus approfondie des questions relatives à la banque centrale.
- **La prise de décision en matière de politique monétaire**
  - La BNS pourrait être plus claire sur les options de politique alternatives envisagées par la Direction générale et sur les raisons pour lesquelles elles ont été rejetées.
  - Il pourrait indiquer si les décisions ont été prises à l'unanimité, et quelles ont été les opinions minoritaires (le

cas échéant). Le public pourrait ainsi se faire une idée de la diversité des opinions au sein de la Direction générale.

- **Questions de RH**

- Tous les postes de direction pourraient faire l'objet d'une publicité externe afin d'attirer les meilleurs candidats.
- Des informations pourraient être disponibles sur les taux de promotion des collaborateurs masculins et féminins et sur les représentants des trois régions linguistiques (par exemple, dans la section "Diversité" du tableau des "Chiffres clés" du chapitre 2 du "Rapport sur la durabilité" annuel de la BNS).

Comme nous l'avons noté dans notre [précédent rapport](#), les recherches actuelles montrent que la BNS fait partie des banques centrales les moins transparentes. Or, une transparence suffisante est une condition nécessaire pour demander des comptes à la Direction générale et exercer une surveillance.