

Nóvember 2021



Úttektarnefnd

Reynslan af starfi
peningastefnunefndar,
fjármálastöðugleikanefndar og
fjármálaeftirlitsnefndar
Seðlabanka Íslands 2020-2021



Útgefandi:

Nefnd skipuð af forsætisráðherra samkvæmt VI. bráðabirgðaákvæði laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands.

Nóvember 2021

for@for.is

<https://www.stjornarradid.is/raduneyti/forsaetisraduneytid>

© 2021 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-31-0

Efnisyfirlit

1. Skipun, starf og skil nefndarinnar	6
1.1 Skipun.....	6
1.2 Starf og skil.....	6
2. Samantekt	8
2.1 Inngangur	8
2.2 Helstu niðurstöður skýrslunnar	8
2.3 Helstu ábendingar um þörf á úrbótum.....	9
3. Sameiningin og nefndarstarfið	12
3.1 Sameiningin og starfið fyrir nefndirnar	12
3.2 Lausafjáreftilit.....	13
4. Peningastefnunefnd	14
4.1 Skipun og verkefni.....	14
4.1.1 Stofnun peningastefnunefndar og störf til ársins 2020.....	14
4.1.2 Ný lög um Seðlabanka Íslands	15
4.2 Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda.....	16
4.2.1 Undirbúningur.....	17
4.2.2 Framkvæmd.....	17
4.3 Kynning ákvarðana	19
4.4 Álitamál um núverandi framkvæmd.....	20
5. Fjármálastöðugleikanefnd	24
5.1 Skipun og verkefni.....	24
5.2 Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda.....	24
5.3 Kynning ákvarðana	26
5.4 Álitamál um núverandi framkvæmd.....	26

5.4.1	Opinber stefna, millimarkmið og stefnuviðmið.....	26
5.4.2	Stjórnþæki.....	28
5.4.3	Áheyrnarfulltrúi ráðuneytisins.....	29
5.4.4	Um reynsluna af starfi nefndarinnar og ábendingar	29
6.	Fjármálaeftirlitsnefnd	31
6.1	Skipun og verkefni.....	31
6.1.1	Staða nefndarinnar í samanburði við stjórn FME.....	31
6.1.2	Skipun nefndarinnar í einstökum málum.	32
6.1.3	Starfsreglur o.fl.....	32
6.1.4	Málsmeðferð fyrir nefndinni	32
6.2	Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda.....	33
6.2.1	Starfsreglur.....	33
6.2.2	Verklag	33
6.3	Eftirfylgni ákvarðana og kynningar.....	34
6.4	Álitamál um núverandi framkvæmd.....	34
6.4.1	Markmið með nefndinni og staða í stjórnskipulagi Seðlabankans	34
6.4.2	Kostir og gallar við fyrirkomulag fjármálaeftirlitsnefndar.....	35
6.5	Um reynsluna af starfi nefndarinnar og ábendingar	37
7.	Verkaskipting á milli nefndanna og samvinna þeirra	39
7.1	Peningastefnunefnd og fjármálastöðugleikanefnd.....	39
7.1.1	Peningastefna og fjármálastöðugleiki.....	39
7.1.2	Peningastefnunefnd og fjármálastöðugleikanefnd.....	40
7.1.3	Skipting stjórnþækja og afmörkun á valdsviði peningastefnunefndar	40
7.1.4	Samvinna nefndanna.....	41
7.2	Fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd	42
7.2.1	Fjármálaeftirlit og fjármálastöðugleiki	42
7.2.2	Fjármálaeftirlitsnefnd og fjármálastöðugleikanefnd	42

7.2.3	Er þörf á endurskilgreiningu verkefna?.....	43
7.3	Skilavald	45
8.	Ytri nefndarmenn	47
8.1	Skipun, hæfi og hæfni ytri nefndarmanna.....	47
8.2	Stuðningur við ytri nefndarmenn.....	48
9.	Orðsporsáhætta.....	51
9.1	Undirbúningur og frumvarp til Seðlabankalaga 2019	51
9.2	Meðferð málsins á þingi.....	51
9.3	Athugun nefndarinnar.....	52
10.	Skipunarbréf nefndarinnar	54
11.	Viðauki I: Viðmælendur úttektarnefndar	56
12.	Viðauki II: Töflur um fundi og birtingar nefndanna	58
13.	Viðauki III: Samanburður við stjórnskipulag nefnda seðlabanka í nágrennaríkjum Íslands	61

1. Skipun, starf og skil nefndarinnar

1.1 Skipun

Forsætisráðherra skipaði, með bréfi dags. 9. júní 2021, úttektarnefnd til samræmis við bráðabirgðaákvæði VI í lögum nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands (Seðlabankalög). Verkefni nefndarinnar var að gera úttekt á reynslunni af starfi peningastefnunefndar, fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar Seðlabanka Íslands frá gildistöku laga um bankann í ársbyrjun 2020. Það skyldi gert m.a. með hliðsjón af skiptingu verkefna á milli fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar. Meta átti sérstaklega reynsluna af varúðar- og viðskiptaháttaeftirliti innan bankans og mögulega orðsporsáhættu vegna þess.

Í skipunarbréfinu var einnig að finna spurningar sem leitast er við að svara í þessari skýrslu.

Nefndina skipuðu Tryggvi Pálsson hagfræðingur, formaður, Þórhildur Hansdóttir Jetzek hagfræðingur og Jóhannes Karl Sveinsson lögmaður. Ritari nefndarinnar var Ragnar Árni Sigurðarson lögfræðingur.

1.2 Starf og skil

Í meginatriðum skiptist starf nefndarinnar í tvo þætti. Fyrst var unnið að öflun gagna og fundað með þeim aðilum og einstaklingum sem þekkingu og reynslu hafa af starfi peningastefnunefndar, fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar Seðlabankans. Alls var rætt við 46 einstaklinga. Ástæða er til að þakka viðmælendum fyrir opin og upplýsandi samtöl.

Nefndin ræddi við yfirstjórn og lykilstarfsmenn Seðlabankans, ytri nefndarmenn, embættismenn stjórnarsýslunnar, fulltrúa fjármála- og vinnumarkaðar, fræðimenn og ýmsa einstaklinga sem m.a. komu að setningu laganna um Seðlabanka Íslands, eins og fram kemur á lista yfir viðmælendum (viðauki I). Samtöl fóru fram í trúnaði og viðmælendum var gefinn kostur á að fylgja máli sínu eftir með skilum á skriflegum ábendingum og rökstuðningi. Nokkrir skiluðu minnisþingum sem gögnuðust nefndinni vel til að fá skýrari mynd. Byggt er á upplýsingum úr samtölunum en ummæli eru ekki eignuð einstökum viðmælendum.

Að þessu loknu tók við úrvinnsla og umfjöllun um álitamál. Ýmsum ábendingum tæknilegs eðlis, svo sem um boðun nefndarfunda, framkvæmd funda og fundargerðir, hefur þegar verið komið á framfæri við Seðlabankann.

Vert er að taka fram að fyrir lok næsta árs á samkvæmt 36. gr. og VII. bráðabirgðaákvæði laga um Seðlabanka Íslands að liggja fyrir ytra mat á því hvernig Seðlabankanum hafi tekist að uppfylla markmið um stöðugt verðlag, fjármálastöðugleika og framkvæmd fjármálaeftirlits sem og annarra þátta í


starfsemi bankans, svo sem hvað varðar skipulag, verkaskiptingu og valdsvið. Var úttektarnefndin meðvituð um það og nálgadist verkefnið út frá því. Ekki er því fjallað sérstaklega um önnur atriði í stjórnskipulagi Seðlabankans en starfsemi nefndanna þriggja en gengið er út frá því að við ytra matið á næsta ári verði hugað að reynslunni af hinni nýju tilhögun sem ákveðin var um stjórn bankans árið 2019.

Í skipunarbréfi forsætisráðherra var nefndinni gert að skila skýrslu sinni eigi síðar en 30. nóvember 2021. Heldur knappur tími var því ætlaður til verksins en það tókst að virða tímamörk, þökk sé vönduðum undirbúningi forsætisráðuneytisins, góðri samvinnu við alla viðmælendur og lipurri aðstoð ritara nefndarinnar.

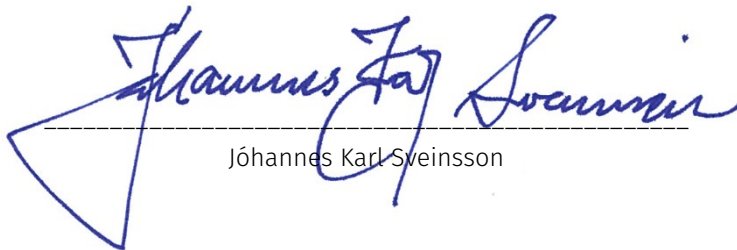
Reykjavík, 30. nóvember 2021



Tryggvi Pálsson



Þórhildur Hansdóttir Jetzek



Jóhannes Karl Sveinsson

2. Samantekt

2.1 Inngangur

Úttekta nefndin hefur í starfi sínu haft í huga þá umfjöllun sem fram fór í undanfara sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, bæði úr athugasemdum með lagafrumvarpi og þingskjöllum, en einnig úr hinni fræðilegu umræðu sem lagabreytingar byggðust á. Ljóst er að eitt helsta markmiðið með sameiningu stofnananna tveggja var að efla eftirlitsþátt og tryggja heildaryfirsýn yfir fjármálakerfið. Með því var hins vegar gríðarlega mikið vald lagt í hendur einnar stofnunar. Um leið er sjálfstæði seðlabanka viðurkennd grundvallarregla og bein íhlutun af hálfu framkvæmdavaldsins í einstök mál eða eftirlit með starfsemi þeirra vandmeðfarin. Valin var sú leið í lagasetningunni að tryggja æskilega valddreifingu og gagnsæi með stjórnskipulagi nefndanna þriggja og aðkomu ytri nefndarmanna að störfum þeirra.

Með þetta í huga hefur úttekta nefndin lagt áherslu á að greina hvort markmiðin um valddreifingu, gagnsæi og fullnægjandi aðkomu ytri nefndarmanna hafi náðst. Að mati nefndarinnar er ljóst að Alþingi horfði til þess að sú úttekt sem nú lítur dagsins ljós, ásamt fyrrnefndu mati sem fara á fram fyrir árslok 2022, skyldi veita þinginu upplýsingar um hvernig til hefði tekist. Sjá má að ekki hafði unnist tími til að huga að öllum atriðum í löggjöf um svo viðamikil mál. Markmiðið með þessari skýrslu og ytra matinu er því að vissu leyti að taka upp þráðinn þar sem meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar skildi við hann við meðferð laga um Seðlabanka Íslands árið 2019 og skoða úrræði til að tryggja árangursríkt starf, réttaröryggi og temprun þess mikla valds sem er á hendi bankans.

2.2 Helstu niðurstöður skýrslunnar

Af öllum merkjum að dæma hefur verið gengið rösklega til verks við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og það með góðum árangri. Nefndarstarfið nýtur samlegðarinnar. Meiri samvinna er nú á milli sviða bankans, mikið hefur áunnist í upplýsingatæknimálum og gagnauðvinnslu og enn frekari uppbygging er í vændum.

Að því er snertir **peningastefnunefnd** þá hefur hún þá sérstöðu að á starfsferli sem spannar rúman áratug hefur nefndin áunnið sér traust. Við endurskoðun laganna um Seðlabankann 2019 var ákveðið að fyrirkomulag peningastefnunefndar yrði nær óbreytt. Í viðtölum úttekta nefndar mátti heyra þá skoðun að löggin væru ekki alltaf nægilega skýr hvað varðar verkaskiptingu milli Seðlabankans og peningastefnunefndar um beitingu stjórnþækja. Einnig mætti auka skýrleika hvað varðar verkaskiptingu fjármálastöðugleikanefndar og peningastefnunefndar.

Með tilkomu **fjármálastöðugleikanefndar** er mun skýrara en áður hvar ábyrgð liggur varðandi það að stuðla að fjármálastöðugleika. Seðlabankinn og

lykilnefndir hans hafa fjölbreyttari og öflugri tæki en áður til að uppfylla það hlutverk. Hafa verður í huga að fjármálastöðugleikanefnd hefur ekki þann sama langa sögulega bakgrunn eins og hinar nefndirnar þó að kerfisáhættunefnd sé fyrirrennari hennar.

Hin nýja fjármálaeftirlitsnefnd er ólík hinum nefndunum tveimur hvað varðar verkefni hennar og skipulag. Nefndin fer með stjórnsluvald sem snýr að hagsmunum einstaklinga og lögaðila en ekki beitingu almennra stjórnækja í efnahagslegum tilgangi eins og hinar nefndirnar.

Í umfjöllun um **verkaskiptingu milli nefndanna og samvinnu þeirra** kemur m.a. fram að peningastefnunefnd hefur ekki lengur með höndum hlutverk tengt fjármálastöðugleika. Samt sem áður hélt nefndin að forminu til öllum fyrri stjórnækjum sínum án breytinga þrátt fyrir tilkomu fjármálastöðugleikanefndar. Bent er á að breyta megi Seðlabankalögum til að afmarka valdsvið nefndarinnar. Samvinna nefndanna er mikilvæg og e.t.v. má formbinda hana í meira mæli en gert hefur verið til þessa.

Í núverandi **verkaskiptingu fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar** eru ýmis verkefni sem skarast og skipting þeirra er ekki að öllu leyti rökrétt. Settar eru fram hugmyndir að breytingum á því fyrirkomulagi.

Þá er vikið að skilavaldinu og bent á úrbætur sem gera mætti á núverandi framkvæmd sem snýr að nefndunum tveimur og hlutverki Seðlabankans sjálfs.

Í umfjöllun um **stöðu ytri nefndarmanna** kemur m.a. fram að til að ná nægilegri breidd í þekkingu mætti auglýsa stöður ytri nefndarmanna og setja um þær skýrari hæfniskröfur. Þá er að mati nefndarinnar lykilatriði í hinu nýja stjórnskipulagi að ytri nefndarmenn hafi aðstöðu til að sinna hlutverki sínu vel.

Við þinglega meðferð Seðlabankalaganna kom fram það sjónarmið að **orðspor Seðlabankans** kynni að bíða hnekki ef fjármálaeftirlitsstarfsemi yrði flutt til bankans. Í máli langflestra viðmælenda úttektarnefndarinnar kom hins vegar fram að áhyggjur af orðspori Seðlabankans hafi ekki raungerst og að þær hafi verið ofmetnar.

2.3 Helstu ábendingar um þörf á úrbótum

Hafa ber í huga að tvær aðrar úttektir á Seðlabankanum eru væntanlegar. Fyrir lok næsta árs á að liggja fyrir ytra mat á því hvernig Seðlabankanum hafi tekist að uppfylla markmið um stöðugt verðlag, fjármálastöðugleika og framkvæmd fjármálaeftirlits sem og annarra þátta í starfsemi bankans, svo sem hvað varðar skipulag, verkaskiptingu og valdsvið. Það sama ár hefst vinna Alþjóðagjaldeyrissjóðsins við svonefnt FSAP-mat (e. Financial Sector Assessment Program) sem er heildstætt og ítarlegt mat á fjármálakerfinu í heild, þ. á m. öllum þáttum fjármálaeftirlits og þjóðhagsvarúðar, og er þess vænst að matið liggi fyrir snemma á árinu 2023. Skoða ber eftirfarandi ábendingar í því ljósi.

Mikilvægasta ábending úttektarnefndarinnar snýr að fjármálaeftirlitsnefnd og tilheyrandi yfirferð laga:

Fjármálaeftirlitsnefnd

Skilgreina ber með fullnægjandi hætti hvað af verkefnum fjármálaeftirlits þurfi að fela sérstakri nefnd og hvað tilheyri hefðbundinni stjórnslu innan Seðlabankans. Núverandi fyrirkomulag um víðtækt starfssvið nefndarinnar er óraunhæft og í raun er brugðist við því með víðtæku framsali frá nefndinni til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits. Nær væri að löggjafinn skilgreindi á gagnsæjan hátt verkefni nefndarinnar og stöðu varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits.

Núverandi viðfangsefni nefndarinnar eru af mjög ólíkum toga. Stór hluti þeirra felst í að taka ákvarðanir í stjórnslumálum eftirlitsskyldra aðila, en þau mál lúta ströngum mælikvarða enda í flestum tilvikum íþyngjandi fyrir þá sem í hlut eiga. Það starf krefst sérþekkingar og málsmeðferðar sem á litla samleið með ýmsum öðrum verkefnum á sviði fjármálaeftirlits (stefnumótandi viðmið, leiðbeiningar o.fl.). Til greina kemur að einungis ákvarðanir um refsikennd viðurlög og íþyngjandi stjórnsluákvarðanir verði teknar á vettvangi þar sem réttlát málsmeðferð er betur tryggð en í núverandi fyrirkomulagi hjá fjármálaeftirlitsnefnd. Í slíkum málum reynir fyrst og fremst á lagalega þætti. Bæði kemur til greina að verkefni fjármálaeftirlitsnefndar verði einskorðuð við slík mál, og skipan hennar þá ákveðin með það í huga, en hinn valkosturinn er að bankinn sjálfur taki einfaldlega slíkar ákvarðanir með svipuðum hætti og ýmis önnur stjórnvöld.

Þau verkefni sem eftir væru á sviði fjármálaeftirlits og fjármálastöðugleika ættu heima hjá einni og sömu nefndinni, þ.e. fjármálastöðugleikanefnd.

Ef ekki verður farið í ofangreinda uppstokkun þarf a.m.k. að huga að eftirfarandi:

Seðlabankastjóri ætti að gegna formennsku í fjármálaeftirlitsnefnd, eins og í hinum nefndunum, eins og lagt var til í upphaflegu frumvarpi til laga árið 2019. Mismunandi formennska býr til flækjustig og það gerir einnig hið margbrotna framsal valds og hin lagskipta stjórnslu sem búin er til í kringum eftirlitsverkefni innan sömu stofnunarinnar.

Málsmeðferðin, framsal valds og aðstaða nefndarmanna til að taka virkan þátt í ákvörðunum sem geta snúist um refsingar einstaklinga og fyrirtækja, gæti talist ófullnægjandi. Hér geta skapast lagaleg álitamál sem heppilegra væri að koma í veg fyrir með endurbótum á löggjöf eða framkvæmd.

Lög yfirfarin vegna tilvísana í Fjármálaeftirlitið

Við næstu endurskoðun Seðlabankalaga er tímabært að yfirfara allar tilvísanir í Fjármálaeftirlitið í öðrum lögum og færa til samræmis við breytta framkvæmd.

Aðrar helstu ábendingar úttektarnefndarinnar eru þessar:

1. Opinber stefna, millimarkmið og stefnuviðmið fyrir fjármálastöðugleikanefnd

Ljúka þarf endurskoðun á opinberri stefnu um fjármálastöðugleika sem lög kveða á um að fjármálastöðugleikaráð setji. Að þeirri stefnumótun fenginni yrði starf nefndarinnar markvissara og markaðurinn fengi framsýna leiðsögn ef sett yrðu fram millimarkmið og stefnuviðmið um stöðu og rekstur fjármálastofnana, fjármálamarkaða og fjármálainnviða út frá öryggi og virkni þeirra. Æskilegt sé að tilgreina þau framfaraspor sem ætlunin er að stíga og taka fram hvenær það skuli gert.

2. Ákvörðunarvald um stjórnþæki nefndanna endurmetið

Álitamál hafa komið upp um verkaskiptingu milli Seðlabankans og peningastefnunefndar annars vegar og fjármálastöðugleikanefndar og peningastefnunefndar hins vegar. Samkvæmt gildandi lögum er það í höndum peningastefnunefndar að taka ákvarðanir um beitingu ýmissa stjórnþækja Seðlabankans sem í eðli sínu geta einnig verið mikilvæg frá sjónarhóli fjármálastöðugleika. Samkvæmt orðanna hljóðan hefur peningastefnunefnd þó ekki umboð til að huga að þeim sjónarmiðum við beitingu þækjanna. Skýra þarf hver taki ákvörðun um beitingu stjórnþækja í samræmi við markmið með beitingu þeirra og afmarka verkaskiptingu.

Ákvörðun eigin- og lausafjárfarna á fjármálafyrirtæki sem heyrir undir fjármálaeftirlitsnefnd samkvæmt núgildandi fyrirkomulagi virðist betur komin hjá fjármálastöðugleikanefnd. Á hinn bóginn væri skilavaldinu betur fyrir komið hjá bankanum en nefndinni eða þá að traustari stöðum væri rennt undir fyrirkomulagið. Ákveða þarf hvernig úrskurðað verði um verkaskiptingu á milli nefndanna komi upp vafamál.

3. Staða ytri nefndarmanna styrkt

Ytri nefndarmenn þyrftu að fá meiri stuðning í aðdraganda nefndarfunda. Það myndi styrkja stöðu þeirra ef þeir hefðu farveg fyrir sín mál og æskilegt er að þeir hafi tækifæri til að láta vinna greiningar á sjónarmiðum sínum. Auglýsa mætti stöður ytri nefndarmanna og setja hæfnisskilyrði fyrir þeim. Sjá þarf til þess að þeim sé ekki skipt út öllum í einu.

3. Sameiningin og nefndarstarfið

3.1 Sameiningin og starfið fyrir nefndirnar

Tilgangur sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands var m.a. aukin skilvirkni, greiðari upplýsingaskipti, bætt heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu og skýrari ábyrgð ákvarðana. Auk þess voru breytingar á stjórnskipun seðlabanka og fjármálaeftirlits rökstuddar m.t.t. alþjóðlegar þróunar þar sem þjóðhagsvarúð hefur færst ofar í forgangsröðun verkefna. Vaxandi áhersla á þjóðhagsvarúð á alþjóðavettvangi undanfarinn rúman áratug hefur haft í för með sér breytingar á stjórnskipun seðlabanka með tilkomu nýrra þjóðhagsvarúðarstjórnvalda, stefnunefnda og beitingu nýrra stjórnækja.

Sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins var þannig ætlað að efla traust, gagnsæi og skilvirkni við yfirstjórn efnahagsmála og þau lögbundnu verkefni sem sameinaðri stofnun eru falin. Þá hefur verið talið að eftirlit með bankakerfinu sé veigamikill þáttur í hlutverki seðlabanka sem lánveitanda til þrautavara. Sameiningunni var ætlað að ná fram þeim kostum sem fylgja nánd fjármálaeftirlits, fjármálastöðugleika og peningastefnu. Reynslan fram til þessa gefur vísbendingar um að þessum markmiðum hafi verið náð, í það minnsta megi segja að möguleikar sameinaðrar stofnunar til að vinna að lögbundnum markmiðum sínum séu mun betri en áður var í tveimur aðskildum stofnunum.

Fullyrða má að sérstökum verkefnum sem tengjast sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins verði senn lokið. Verkefnahópur var myndaður í aðdraganda sameiningarinnar og á hann að ljúka störfum í lok þessa árs með skilum á skýrslu til seðlabankastjóra. Sú skýrsla á að gefa sýn yfir sameiningarferlið allt frá aðdraganda og undirbúningi sameiningar stofnananna fram að þeim tíma sem formlegum sameiningarverkefnum verði lokið. Með vísan til afmörkunar verkefnis úttektarnefndarinnar í lögum fékk hún hvorki aðgang að drögum að þessari skýrslu né stöðumati og tillögum sem fyrir liggja um þörfina fyrir frekari aðgerðir til að ná fram kostum sameiningarinnar. Þrátt fyrir það má draga vissar ályktanir um áhrif sameiningarinnar á starfið fyrir peningastefnunefnd, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd og hvað bíður úrlausnar.

Nefndarstarfið nýtur samlegðarinnar m.a. í öflugri aðstoð skrifstofu bankastjóra við undirbúning funda og eftirfylgni. Starfsreglur nefndanna hafa verið endurbættar og samræmi aukið í verklagi við boðun og framkvæmd funda. Það er jákvætt en samt má áréttta að ekki er ástæða til að ganga of langt í þeim efnum. Nefndirnar eru það ólíkar í eðli sínu að sama formið hentar þeim ekki öllum. Ítarlegar fundargerðir peningastefnunefndar og jafnvel fjármálastöðugleikanefndar geta haft jákvæð áhrif með tilliti til gagnsæis og ákveðins fyrirsjáanleika. Það á síður við um fjármálaeftirlitsnefnd þegar

formlegar stjórnsýsluákvæðanir eru teknar í einstökum málum sem þurfa að uppfylla sjálfstætt kröfur um rökstuðning.

Meiri samvinna er nú á milli sviða og kynningar þeirra á verkefnum sínum fyrir nefndunum eru nú þvert á fyrri aðgreiningu hlutverka fyrir sameiningu. Eitt skýrasta dæmið er bankasviðið sem átti uppruna sinn í Fjármálaeftirlitinu en vinnur nú fyrir allar nefndirnar og þróast vel. Til viðbótar má nefna öflug kerfi fyrir gagnasöfnun, gagnauðvinnslu og upplýsingar. Fyrir liggur gagnastefna um söfnun og úrvinnslu. Ábatinn af samþættingu gagna hefur komið bersýnilega í ljós í kórónuveirufaraldrinum með aukinni yfirsýn, bættri greiningu og samræmdum viðbrögðum. Þótt ekki sé langt liðið frá sameiningu þá blasir við að nú þegar hefur mikið áunnist í upplýsingatæknimálum og gagnauðvinnslu og enn frekari uppbygging er í vændum.

Sameining stofnana er ætíð vandasamt verk. Hún felur ekki aðeins í sér samþættingu starfseminnar heldur þarf jafnframt að móta nýjan stofnanabrag eða menningu. Af öllum merkjum að dæma hefur verið gengið rösklega til verks og með góðum árangri. Sé tekið mið af þeim mikla mannauði sem Seðlabankinn býr yfir eftir sameininguna ætti að reynast auðveldara en áður að miðla þekkingu og reynslu. Áhersla er lögð á menntun og hafa stjórnendur m.a. sótt sérstök námskeið í stjórnun. Kannanir á viðhorfi starfsfólks hafa sýnt jákvæðar niðurstöður þó að enn sé svigrúm til aukinnar samvinnu innan bankans.

3.2 Lausafjäreftirlit

Eðlilegt er að verkefni sem fylgdu sameiningunni taki mislangan tíma. Sem dæmi má nefna að heildarstefnumótun nýrrar stofnunar, margháttaðir nýir ferlar og aðlögun skipulags eru langtímaverkefni. Með skilum á fyrrnefndri skýrslu verkefnastjórnar sameiningarinnar nú í árslok 2021 lýkur verkefnum hennar og markar það tímamót. Af því tilefni vill úttektarnefndin vekja athygli á því að í viðtölum við nefndina hefur verið bent á að lausafjäreftirlit sé enn tvískipt innan Seðlabankans.

Fyrir sameininguna hafði Seðlabankinn borið ábyrgð á lausafjäreftirliti en Fjármálaeftirlitið mat gæði lausafjár hjá fjármálafyrirtækjum. Enn er skipulagið innan bankans með þeim hætti að fjármálastöðugleikasvið, sem á uppruna sinn í Seðlabankanum, fer yfir lausafjárskýrslurnar og metur lausafjárahættuna en upplýsir síðan bankasviðið, sem að stofni til er frá Fjármálaeftirlitinu. Þó svo að greining á stöðu fjármálafyrirtækja geti farið fram á fleiri en einu sviði bankans er væntanlega heppilegra að eftirliti með lausafjárstöðu sé ekki deilt niður á fleiri en eitt svið eftir brotalínunum sem áður mörkuðu skilin milli tveggja stofnana.

Vel má vera að lausafjäreftirlitið virki vel með framangreindum hætti en fyrir utanaðkomandi aðila eins og úttektarnefndina virðist sem enn sé svigrúm fyrir frekari samþættingu í skipulagi Seðlabankans eftir sameiningu.

4. Peningastefnunefnd

4.1 Skipun og verkefni

Markmið Seðlabankans er að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Seðlabankanum er heimilt með samþykki ráðherra að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu. Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og Seðlabankans frá 27. mars 2001 segir að Seðlabankinn muni stefna að því að árleg verðbólga, reiknuð sem hækkun vísitölu neysluverðs á tólf mánuðum, verði að jafnaði sem næst 2,5%. Lögin um Seðlabankann veita honum fullt sjálfstæði til að ná markmiðinu um stöðugt verðlag.

4.1.1 Stofnun peningastefnunefndar og störf til ársins 2020

Í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 var gerð lagabreyting er varðar fyrirkomulag peningamála á Íslandi, og var alþjóðleg reynsla af tilhögun ákvörðunartöku í peningamálum höfð til hliðsjónar við hana. Reynsla annarra þjóða hafði sýnt að betri árangur náðist í peningamálum þegar ákvarðanir voru teknar af fjölskipaðri nefnd þar sem hópur sérfræðinga sameinaði krafta sína, þekkingu og ólíka reynslu og undirbyggði ákvarðanir sínar með gagnrýnum og uppbyggilegum skoðanaskiptum.

Peningastefnunefnd var stofnuð með lögum sem voru samþykkt 26. febrúar 2009 og sem breyttu lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Frá upphafi hefur hlutverk nefndarinnar verið að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum í því skyni að ná markmiði hans um stöðugt verðlag. Nefndin var skipuð fimm aðilum, þar af tveimur óháðum sérfræðingum, seðlabankastjóra, aðstoðarseðlabankastjóra og einum af yfirmönnum bankans á sviði mótunar eða stefnu í peningamálum. Í framkvæmd var sá yfirmaður aðalhafgræðingur bankans. Samkvæmt lögum réði einfaldur meirihluti ákvörðunum nefndarinnar, en féllu atkvæði jöfn réði atkvæði formanns eða staðgengils hans. Í lögnum kom einnig fram að nefndin skyldi halda að minnsta kosti átta fundi á ári, setja sér starfsreglur, birta fundargerðir með ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra opinberlega og skila skýrslu til Alþingis tvisvar á ári. Á árinu 2019 var sú breyting gerð að árlega skyldu fylgja skýrslu nefndarinnar til Alþingis sérstakar greinargerðir frá ytri nefndarmönnum peningastefnunefndar og hefur sú nýbreytni mælst vel fyrir.¹

¹ Þessi breyting var í samræmi við skýrsluna *Framtíð íslenskrar peningastefnu og tillögur starfshóps um endurskoðun á ramma peningastefnunnar* sem birt var í desember 2018. Sjá einnig *Vidbrögð við hluta tillagna starfshóps um endurskoðun á ramma peningastefnunnar*, af vef Seðlabankans hér:

<https://www.seðlabanki.is/>

[library/Skraarsafn/Peningastefnunefnd/Starfshaettir-peningastefnunefnda/vidbrogd-vid-hluta-tillagna-starfshops-um-endurskodun-a-ramma-peningastefnunnar-.pdf](https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningastefnunefnd/Starfshaettir-peningastefnunefnda/vidbrogd-vid-hluta-tillagna-starfshops-um-endurskodun-a-ramma-peningastefnunnar-.pdf)

4.1.2 Ný lög um Seðlabanka Íslands

Ný lög um Seðlabanka Íslands tóku gildi 1. janúar 2020. Verkefnisstjórnin sem vann að undirbúningi nýju laganna lagði til að haft væri nær óbreytt fyrirkomulag hvað varðar starf peningastefnunefndar. Líta má á þá niðurstöðu sem viðurkenningu á því starfi sem peningastefnunefnd hafði unnið og því trausti sem hún naut meðal markaðsaðila. Um peningastefnunefnd gildir því eftir sem áður að í henni sitja fimm nefndarmenn, og þar af tveir ytri sérfræðingar. Ákvarðanir peningastefnunefndar skulu grundvallast á vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Nefndin tekur ákvarðanir um beitingu stjórnækja með þeim hætti að einstakir nefndarmenn greiða atkvæði eftir bestu vitund í kjölfar umræðna þar sem fagleg sjónarmið takast á og eru niðurstöður birtar með yfirlýsingu í opnum fundargerðum og með skýrslugjöf til Alþingis. Þykir þetta fyrirkomulag styðja við gagnsæi, fagmennsku, ábyrgð og valddreifingu. Helstu verkefni peningastefnunefndar eru einnig að mestu leyti óbreytt, þ.e.a.s. henni ber að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands í peningamálum og skulu þau grundvallast á markmiði um stöðugt verðlag. Nánar er fjallað um stjórnækki peningastefnunefndar í kafla 4.4.

Vissar breytingar voru þó gerðar á starfi peningastefnunefndar. Í nýju lögnum kemur skýrt fram að ábyrgð á fjármálastöðugleika liggur hjá fjármálastöðugleikanefnd. Þar með var afnumið hlutverk peningastefnunefndar varðandi fjármálastöðugleika og skylda hennar til að gefa opinberar viðvaranir við alvarlegum hættumerkjum í fjármálakerfinu. Mikilvægt er að hlutverk og ábyrgð hvorrar nefndar séu skýr og afmörkuð. Í viðtölum úttektarnefndar kom þó fram að almennur skilningur ríki á því að undir vissum kringumstæðum geti verið erfitt að slíta þessi tvö viðfangsefni alfarið í sundur. Þannig er mikilvægt að tryggja samtal og samvinnu milli nefndanna. Þetta er rætt nánar í kafla 7.1.

Önnur breyting sem fylgdi nýju lögnum var sú að aðalhaffræðingur Seðlabanka Íslands ætti ekki lengur sæti í peningastefnunefnd. Í hans stað situr nú varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika. Aðalhaffræðingur hefur því ekki lengur atkvæðisrétt þegar kosið er um beitingu stjórnækja peningastefnunefndar. Hann situr þó fundina með málfrelsi, enda sér hann um kynningar og greiningar fyrir nefndina. Hvoru tveggja er tilgreint í starfsreglum nefndarinnar. Í viðtölum úttektarnefndar kom fram að almennt ríkti sátt um þessa ráðstöfun. Aðalhaffræðingur er starfsmaður Seðlabankans og ber ábyrgð á verðbólguþá bankans sem liggur til grundvallar ákvörðunum peningastefnunefndar. Þrátt fyrir að starfið hafi gengið vel í fortíðinni má segja að með fyrri högun hafi ekki verið gætt að jafnræði milli nefndarmanna.

Peningastefnunefnd er nú skipuð eftirtöldum aðilum: Ásgeiri Jónssyni, formanni, Rannveigu Sigurðardóttur, staðgengli formanns, Gunnari Jakobssyni, Gylfa Zoëga og Katrínu Ólafsdóttur. Í nýju lögnum er kveðið á um að nefndin skuli hittast að lágmarki sex sinnum á ári. Í greinargerð með nýju Seðlabankalögnum kemur fram að fækkun tilskilinna funda byggist á reynslu fyrri ára. Í lögnum

kemur enn fremur fram að seðlabankastjóri sem formaður nefndarinnar geti boðað aukafund meti hann þörf þar á. Þá er einnig kveðið á um að þrír nefndarmenn geti krafist aukafundar. Vegna þeirra aðstæðna sem sköpuðust í kjölfar kórónuveirufaraldursins hefur nefndin hist oftast en áskilið er og voru haldnir fjórir aukafundir á árinu 2020. Þær óvanalegu kringumstæður sem sköpuðust vegna kórónuveirufaraldursins gefa vísbendingu um að umgjörðin í kringum störf nefndarinnar veiti nægjanlegt svigrúm til að bregðast hratt við þegar aðstæður krefjast þess.

Önnur breyting sem snertir peningastefnunefnd í lögnum er að tilgreint er að ráðherra geti aðeins skipað sama mann í peningastefnunefnd tvisvar sinnum. Viðmælendur úttektarnefndar voru almennt sammála þeirri röksemdafærslu sem birtist í greinargerð með lögnum um að mikilvægt sé að skipta ytri nefndarmönnum reglulega út til að tryggja endurnýjun og stuðla að gagnrýninni umfjöllun og óheftum skoðanaskiptum. Sambærileg ákvæði um skipunartíma nefndarmanna eru algeng í löndunum í kringum okkur.

4.2 Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda

Formaður peningastefnunefndar leggur í lok hvers árs fram verk- og fundaáætlun nefndarinnar fyrir komandi ár. Í Seðlabankalögum er kveðið á um að peningastefnunefnd skuli setja sér starfsreglur.² Í starfsreglum segir að fyrir hvern fund skuli nefndarmenn hafa aðgang að öllum tiltækum gögnum sem nauðsynleg eru til þess að taka upplýsta ákvörðun.

Í tengslum við hverja vaxtaákvörðun eru haldnir ítarlegir eins til tveggja daga fundir þar sem sérfræðingar innan Seðlabankans kynna nýlega þróun og horfur í efnahagsmálum og á fjármálamörkuðum fyrir peningastefnunefnd ásamt sérstökum viðfangsefnum þegar það á við. Stundum er einnig kallað eftir utanaðkomandi kynningum á ýmsum málum sem eru til skoðunar innan nefndarinnar. Markmiðið er að öll sjónarmið komist að og að tryggt sé að ákvarðanir séu byggðar á faglegum og traustum grunni og eins gagnsæjar og fyrirsjáanlegar og raunhæft er. Í starfsreglum kemur fram að formaður peningastefnunefndar tilnefnir starfsmann Seðlabanka Íslands sem ritara nefndarinnar að höfðu samráði við peningastefnunefnd. Ritari peningastefnunefndar undirbýr dagskrá hvers fundar að höfðu samráði við formann (seðlabankastjóra) og varaformann (varaseðlabankastjóra peningastefnu), situr fundi nefndarinnar og ritar fundargerð. Í starfsreglum segir að skrifstofa bankastjóra skuli höfð með í ráðum við undirbúning funda nefndarinnar.

² Sjá starfsreglur peningastefnunefndar hér: https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningastefnunefnd/Starfsreglur_PSN_des_2020.pdf

4.2.1 Undirbúningur

Það verklag hefur þróast að formaður peningastefnunefndar boðar til undirbúningsfundar u.þ.b. þremur vikum fyrir næsta fund. Á undirbúningsfundinum er haft breitt samráð um efnistöð þar sem þrír innri nefndarmenn ásamt tveimur framkvæmdastjórum setja fram megináherslur fyrir fund nefndarinnar í samráði við ritara nefndarinnar og starfsfólk skrifstofu bankastjóra. Í því felst m.a. að móta áherslur kynninga, val á sérefni eftir því sem tilefni er til hverju sinni og öðrum nauðsynlegum gögnum sem geta nýst við ákvarðanir nefndarinnar. Í kjölfar undirbúningsfundarins býr ritari peningastefnunefndar til drög að dagskrá í samráði við formann og varaformann nefndarinnar. Þá skal gert efnisyfirlit yfir gögn og fengin afstaða formanns og varaformanns til þess hverjir skuli taka þátt í fundinum. Dagskrá fundar og önnur nauðsynleg fundargögn eru að jafnaði send nefndarmönnum eða gerð þeim aðgengileg í síðasta lagi á föstudegi í vikunni fyrir reglubundinn fund nefndarinnar. Þannig skal þess gætt að ytri nefndarmenn hafi aðgengi að öllu því stuðningsefni sem þarf til að undirbyggja ákvörðun nefndarinnar.

Fram kom í viðtölum úttektarnefndar að vinnubrögð við undirbúning fundu séu góð. Aðkoma skrifstofu bankastjóra að ferlinu tryggir ákveðið samræmi við undirbúning nefndarfunda þvert á stefnunefndirnar. Ákvarðanir peningastefnunefndar byggjast á miklu magni upplýsinga og greininga sem og rökfærslu sérfræðinga og starfsmanna bankans. Samkvæmt starfsreglum getur meirihluti nefndarinnar óskað eftir að fá viðbótarkynningar á einstaka efni frá sérfræðingum Seðlabankans. Þá getur meirihluti nefndarinnar óskað eftir kynningum á efni frá utanaðkomandi sérfræðingum telji hún það hjálpa nefndinni að taka upplýsta ákvörðun. Peningastefnunefnd fær nú reglulega upplýsingar frá bankasviði, t.d. um útlán kerfislega mikilvægu bankanna, en slíkt getur varpað ljósi á miðlunarferli peningastefnunnar og er dæmi um framfarir í kjölfar lagabreytingarinnar og þeirrar auknu samlegðar sem fékkst með sameiningu Seðlabanka og Fjármálaeftirlits.

Varaseðlabankastjóri peningastefnu ber ábyrgð á undirbúningi fundu nefndarinnar. Samkvæmt þeim verklagsreglum sem hafa þróast innan bankans tekur formaður nefndarinnar, þ.e.a.s. seðlabankastjóri, þó einnig mikinn þátt í undirbúningsferlinu, sem og skrifstofa seðlabankastjóra. Þarna mætti skýra hlutverkaskiptingu betur, t.d. hvar endanlegt dagskrárvald liggur, og þar með auka skýrleika varðandi hvert ytri nefndarmenn skuli snúa sér vilji þeir setja mál á dagskrá í aðdraganda fundu.

Frekari umfjöllun um stuðning við ytri nefndarmenn er að finna í kafla 8.

4.2.2 Framkvæmd

Peningastefnunefnd er ályktunarhæf ef fjórir af fimm nefndarmönnum sitja fund nefndarinnar. Starfsháttum peningastefnunefndar við ákvörðun vaxta svipar til þess fyrirkomulags sem er við lýði t.d. í Englandsbanka og Seðlabanka Svíþjóðar. Fundir peningastefnunefndar spanna að jafnaði tvo daga. Ferlið er

Þannig að fyrri daginn fara fram kynningar á efnahagsframvindu og vísbendingum um efnahagsþróun, fjármálamörkuðum og markaðsaðgerðum Seðlabanka Íslands og helstu atburðum er gætu snert efnahagslegan stöðugleika. Síðari dagurinn er lagður undir umfjöllun (e. deliberations). Þá er fjallað um peningastefnuna og ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans ræddar. Fundarmenn tjá afstöðu sína og hún er rædd. Skipulag fundarins felur í sér að nefndarmenn lýsi ekki ávallt afstöðu sinni eða greiði atkvæði í sömu röð til að gæta þess að allir nefndarmenn fái tækifæri til að tjá sig fyrst. Viðmælendur úttektarnefndarinnar höfðu orð á því að ákvörðunarferlið sé afar vandað.

Seðlabankastjóri sem formaður gerir tillögu að ákvörðun nefndarinnar sem hann telur að nái meirihluta eftir að hafa hlýtt á afstöðu hinna nefndarmannanna. Atkvæðagreiðsla fer fram um tillöguna og ræður einfaldur meirihluti atkvæða niðurstöðunni. Falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns. Þótt samstaða náist um ákvörðun geta nefndarmenn einnig óskað eftir að fram komi í fundargerð að þeir hefðu kosið aðra niðurstöðu en telji svo lítið bera á milli að þeir geti samt sem áður fallist á tillögu seðlabankastjóra. Að lokum er yfirlýsing nefndarinnar samin og hún samþykkt. Fundargerð skal rituð og drög send nefndarmönnum til yfirlstrar og samþykktar svo fljótt sem auðið er. Yfirlýsingin er birt á íslensku og ensku á vaxtaákvörðunardegi en fundargerðin tveimur vikum síðar. Fram kemur í lögum að fundargerðin skuli birt opinberlega og í henni sé gerð grein fyrir ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra. Er það í samræmi við starfshætti margra sambærilegra nefnda erlendis þar sem áhersla er lögð á faglega, óhlutdræga og gagnsæja ákvörðunartöku.

Ráða má af fundargerðum að í nefndinni skapist faglegar umræður og að nefndarmenn beri fram eigin skoðanir og kjósi samkvæmt eigin sannfæringu. Nefndarmenn eru ekki alltaf sammála, eins og kemur fram í birtum fundargerðum. Í greiningu sem gerð var af hálfu Seðlabankans, og birtist í greininni *Peningastefnunefnd í sjö ár í Tímariti um viðskipti og efnahagsmál* árið 2016, kemur fram að ekki hafi náðst full samstaða í hátt í helmingi atkvæðagreiðslna frá stofnun nefndarinnar og til 2015. Í þriðjung tilvika kaus einn nefndarmaður gegn meirihlutanum og í tæplega sjötta hverju tilviki voru tveir nefndarmenn í minnihluta. Þá var ekkert sem benti til þess að innri og ytri nefndarmenn mynduðu gagnstæðar fylkingar. Samkvæmt þessari greiningu samanstóð meirihlutinn oftast af bæði innri og ytri nefndarmönnum en eingöngu af innri nefndarmönnum.³ Atkvæðaskipting peningastefnunefndar virðist vera svipuð því sem tíðkast í löndum með álíka fyrirkomulag en í samanburði við Englandsbanka er algengara hérlandis að innri nefndarmenn kjósi gegn tillögu

³ Karen Áslaug Vignisdóttir (2016). *Peningastefnunefnd í sjö ár*, Tímarit um viðskipti og efnahagsmál, 13(2),

seðlabankastjóra.⁴ Á tímabilinu frá 2016 hefur þetta mynstur viðhaldist, en ákvarðanir á tíma kórónuveirufaraldursins voru þó oftast en ekki teknar í einingu. Að öðru leyti er ekki að sjá að nein afgerandi breyting hafi átt sér stað varðandi niðurstöður kosninga um stjórnþæki peningastefnunar í kjölfar sameiningarinnar og nýju laganna.

Í starfsreglum segir enn fremur að þoli ákvörðun ekki bið sé formanni heimilt að óska með sannanlegum hætti staðfestingar meirihluta nefndarmanna utan fundar. Slíkar ákvarðanir skal staðfesta á næsta fundi og færa í fundargerð. Þetta ákvæði svarar að einhverju leyti því hvernig bregðast eigi við í þess háttar stjórnskipulagi verði óvænt og hröð atburðarás.

4.3 Kynning ákvarðana

Þrátt fyrir margvísleg og flókin verkefni hefur reynslan hérlendis af starfi peningastefnunar verið jákvæð og kom það glögglega fram hjá fjölda viðmælenda úttektarnefndar. Á þeim tíma sem nefndin hefur starfað hefur safnast upp mikil og góð reynsla. Peningastefnunar hefur unnið ötullega að því að bæta gagnsæi í framkvæmd peningastefnunar og auka trúverðugleika peningastefnunar sjálfrar.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn vinnur nú að uppfærslu á leiðbeiningum varðandi gagnsæi seðlabanka, CBTC - The Central Bank Transparency Code. Þar er leitast eftir því að seðlabankar miðli skýrt og opinberlega upplýsingum um markmið peningastefnu, stefnumörkun í peningastefnu og stjórnþæki hennar. Þá er þess vænst að upplýsingar um niðurstöðu ákvarðana peningastefnunar séu birtar tímanlega ásamt umfjöllun um hvernig ákvörðunin muni stuðla að því að markmið náist. Þess er vænst að ákvörðunartökferlið sé opinbert, þ.m.t. hvenær fundnir séu haldnir og hver útkoma kosninga sé. Þá er þess farið á leit að viðeigandi tölfræði og undirliggjandi greiningar sem notaðar voru við ákvörðunartökuna séu birtar.⁵

Ekki verður annað séð en að peningastefnunar Seðlabanka Íslands uppfylli öll þessi skilyrði. Hægt er að sjá fundadagatal á heimasíðu bankans og í viðauka II. Yfirlýsingar peningastefnunar eru birtar samdægurs og upptaka af kynningu yfirlýsingarinnar er aðgengileg. Samkvæmt starfsreglum nefndarinnar skal fundargerð hvers fundar peningastefnunar birt opinberlega, bæði á íslensku og ensku, tveimur vikum eftir hvern fund og þar skal gerð grein fyrir ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra. Peningastefnunar getur þó ákveðið að skýra ekki frá ákvörðunum um viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 27. gr. Seðlabankalaga. Í Seðlabankalögum segir enn fremur að Seðlabankinn skuli

⁴ <https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/Endurskodun-a-ramma-peningastefnu/Lokakynning%20r%C3%A1%C3%B0stefna%206%20j%C3%BAAn%C3%AD%202018-s%C3%A1.pdf>

⁵ <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/PP/2019/PPEA2019011.ashx>

stuðla að aukinni fræðslu um peningastefnuna og hlutverk Seðlabankans við að tryggja fjármálastöðugleika og heilbrigði fjármálakerfisins. Í viðtölum kom fram að nefndarmenn hafi vissulega komið á fundi félagasamtaka, staðið fyrir kynningum og stuðlað að aukinni fræðslu. Þó má lengi gott bæta og var kallað eftir enn meira samtali og opinberri umræðu þar sem nefndarmenn tækju virkan þátt. Í því sambandi má líta til seðlabanka erlendis sem hafa ýmiss konar efni á heimasíðum sínum sem ætlað er almenningi, m.a. skilgreiningar á helstu hugtökum og verkefnum.

Unnið hefur verið að því á undanförunum árum að auka gagnsæi, t.a.m. með því að birta í fundargerðum hvernig tilteknir nefndarmenn höguðu atkvæði sínu og röksemdafærslu þeirra ef kosið er gegn tillögu formanns. Fram kom í viðtölunum að ytri aðilar hefðu áhuga á að sjá skiptingu atkvæða strax með yfirlýsingunni en nú kemur hún fram tveimur vikum síðar í fundargerð. Það er þó vissulega framför frá því sem áður var þegar nafngreind atkvæði komu fram í ársskýrslu bankans. Til samanburðar má nefna að í Svíþjóð er fundargerð framkvæmdarstjórnar bankans, þegar kosið er um vaxtaákvæðanir, birt tveimur vikum eftir fund eins og hérlendis, en í fundargerðinni er undirrituð yfirlýsing frá hverjum og einum varaseðlabankastjóra þar sem fram kemur hvernig þeirra atkvæði féll og af hverju. Hjá Englandsbanka er atkvæðagreiðsla hvers nefndarmanns birt opinberlega í fundargerðinni sem birtist strax á vaxtaákvörðunardeg. Til að þetta væri gerlegt ákvað Englandsbanki að breyta fundaskipulaginu og teygja á fundunum þannig að rúm vika liði frá fyrsta fundi peningastefnunefndar þar til vaxtaákvörðun væri birt.⁶ Svo tímanleg birting fundargerðar er þó undantekning enn sem komið er og algengast er að einhver töf verði á birtingu fundargerðar seðlabanka.⁷

4.4 Álitamál um núverandi framkvæmd

Hlutverk seðlabankastjóra er skilgreint fremur vítt í Seðlabankalögum. Í 3. gr. Seðlabankalaga segir:

- „Seðlabankastjóri stýrir og ber ábyrgð á starfsemi og rekstri Seðlabanka Íslands og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum bankans sem ekki eru falin öðrum með lögum.“

Í 4. gr. segir ennfremur:

- „Ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabankans í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd, sbr. 9. gr. Ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika eru teknar af

⁶ <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2014/december/transparency-and-the-boes-mpc-response.pdf>

⁷ Sjá til að mynda nýlega greiningu Seðlabanka Indlands: <https://m.rbi.org.in/scripts/PublicationsView.aspx?id=20344>

fjármálastöðugleikanefnd, sbr. 12. gr. Ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum heyra undir fjármálaeftirlitsnefnd, sbr. 15. gr.“

Lögin mæla því nokkuð skýrt fyrir um að nefndirnar taki ákvarðanir um einstök málefni. Seðlabankastjóri fer með ákvörðunarvald í öllum öðrum málefnum og hrindir ákvörðunum nefndanna í framkvæmd. Í viðtölum úttektarnefndar hafa komið fram álitamál sem gefa til kynna að lögin séu ekki nægilega skýr hvað varðar verkaskiptingu milli Seðlabankans/seðlabankastjóra og peningastefnunefndar.

Hugmyndin um að ákveðnar ákvarðanir séu teknar af fjölskipuðum nefndum styður við kröfur um valddreifingu í öflugri stofnun sem gegnir afar mikilvægu hlutverki. Eitt er þó að taka ákvörðun og annað að framfylgja þeirri ákvörðun í daglegu starfi. Um slíka verkaskiptingu skapast hefðir og venjur sem hafa áhrif á hvernig ákveðin verkefni eru framkvæmd. Slíkar hefðir geta raskast við laga- og skipulagsbreytingar eins og þær sem lúta að Seðlabankanum. Borið hefur á að viðmælendur úttektarnefndar telji að Seðlabankalög og þá sérstaklega 10. gr. laganna veiti ekki nægilega leiðsögn undir slíkum kringumstæðum.

Samkvæmt 9. gr. laganna er hlutverk peningastefnunefndar að taka ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum, sbr. 10. gr. Stjórnækki nefndarinnar hafa ekki breyst frá fyrri lögum en orðalag hefur breyst. Í 10 gr. segir:

- „Peningastefnunefnd tekur ákvarðanir um vexti skv. 22. gr. til að framfylgja peningastefnu bankans. Einnig tekur nefndin ákvarðanir um viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 19. gr. Þá tekur nefndin ákvarðanir um bindiskyldu skv. 23. gr., viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 27. gr. og viðskipti með verðbréf skv. 20. gr. sem ætlað er að stuðla að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð.“

Í starfsreglum peningastefnunefndar kemur fram þessu til viðbótar að nefndin getur jafnframt gert tillögu til seðlabankastjóra um beitingu sérstakrar bindiskyldu.

Í *fyrsta lagi* hefur komið í ljós í vinnu úttektarnefndar að það er ekki nægilega skýrt hvort í 10. gr. Seðlabankalaganna felist að peningastefnunefnd taki *allar ákvarðanir* um beitingu þeirra stjórnækja sem þar eru talin upp, eða eingöngu þær ákvarðanir sem eru teknar í þeim tilgangi að stuðla að stöðugu verðlagi. Af 10. gr. má ráða að vaxtaákvarðanir séu til að framfylgja peningastefnu, en gildir það einnig um aðrar ákvarðanir sem þar eru taldar upp? Orðalagið „ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum“ má túlka nokkuð vítt.

Sem dæmi má nefna viðskipti með verðbréf sem talin eru upp sem eitt af stjórnækjum peningastefnunefndar í 10. gr. Þetta stjórnækki má nota í margvíslegum tilgangi og ýmist af bankanum sjálfum eða peningastefnunefnd, enda stendur í 10. gr.: „viðskipti með verðbréf skv. 20. gr. sem ætlað er að stuðla

að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð“. Þessi setning er viðbót við fyrri lög og er ætluð til skýringar samkvæmt greinargerð með frumvarpi til Seðlabankalaga, en peningastefnunefnd hafði áður tekið ákvarðanir um slík viðskipti til að hafa áhrif á peningamagn (magnbundin íhlutun). Í 20. grein laganna sem fjallar um verðbréfavíðskipti eru tilgreind þrenns konar markmið með slíkum viðskiptum:

- „Til að ná markmiðum sínum um að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi skv. 2. gr. kaupir Seðlabanki Íslands og selur ríkistryggð verðbréf og önnur trygg innlend verðbréf á verðbréfamarkaði eða í beinum viðskiptum við lánastofnanir.“

10. gr. og 27. gr. má túlka saman þannig að peningastefnunefnd taki eingöngu ákvarðanir um viðskipti með verðbréf þegar tilgangurinn með þeim er magnbundin íhlutun en bankinn sjálfur taki þessar ákvarðanir þegar þær eru gerðar í þágu fjármálastöðugleika og öruggrar fjármálastarfsemi. Á hinn bóginn segir í 9. gr.:

- „Ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum, sbr. 10. gr., eru teknar af peningastefnunefnd.“

Þá má nefna ákvarðanir um viðskipti við lánastofnanir (önnur en þau sem tilgreind eru í 19. gr.), bindiskyldu og viðskipti á gjaldeyrismarkaði. Á sama hátt og áður má velta fyrir sér hvort í orðalaginu felist að peningastefnunefnd ein geti nýtt þessi stjórnækki. Hugsanleg túlkun er að peningastefnunefnd geti nýtt þessi stjórnækki til að stuðla að markmiði um stöðugt verðlag en bankinn sjálfur geti einnig nýtt þau í öðrum tilgangi, t.d. til að stuðla að fjármálastöðugleika.

Þessi vafaatriði koma einnig inn á verkaskiptingu fjármálastöðugleikanefndar og peningastefnunefndar komi upp sú staða, eins og gerst hefur, að beita þurfi einhverju af stjórnækjum 10. gr. í þágu fjármálastöðugleika. Að teknu tilliti til 10. gr. og 12. gr. Seðlabankalaga virðist eðlilegast að álykta að bankinn sjálfur hljóti að taka ákvörðun um slíka notkun þessara stjórnækja þar sem peningastefnunefnd beri ekki lengur ábyrgð á fjármálastöðugleika og fjármálastöðugleikanefnd hafi ekki valdheimild til að beita þessum stjórnækjum.

Í öðru lagi hefur komið í ljós að skýra þurfi betur muninn á stefnumörkun og framkvæmd. Það felst í orðanna hljóðan að peningastefnunefnd eigi að taka ákvarðanir um stefnu, en það er ekki alltaf ljóst hvar ákvörðun um stefnu sleppir og ákvörðun um dagleg verkefni og framkvæmd þeirra taki við. Slíkt getur gefið augaleið þegar um er að ræða vaxtaákvörðun, en í öðrum tilvikum er þetta samhengi flóknara. Sem dæmi má nefna viðskipti á gjaldeyrismarkaði, sem eru talin upp sem eitt af stjórnækjum peningastefnunefndar. Nefndin getur tekið ákvarðanir um að stutt sé við gengið til að stuðla að stöðugu verðlagi en hún hefur eðlilega ekki beina aðkomu að framkvæmd viðskipta Seðlabankans á gjaldeyrismarkaði. Sé horft eingöngu á 27. grein laganna sem

kveður á um gjaldeyrisviðskipti virðist þetta fremur skýrt. En í 10. gr. stendur að peningastefnunefnd „tekur ákvarðanir“ um viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 27. gr.

Úttektarnefnd tekur ekki afstöðu til framangreindra álitamála en bendir á að þau þarfnist skoðunar, enda kom fram í viðtölum nefndarinnar að auðvelt væri að sjá fyrir sér mismunandi túlkun á hlutverki nefndarinnar og því mikilvægt að skýra mörkin á milli ákvarðana nefndar annars vegar og framkvæmdarinnar hins vegar. Sem dæmi um hvernig skýra megi betur verkaskiptingu má benda á að Seðlabanki Noregs tilgreinir á heimasíðu sinni hvaða verkefni falli undir bankastjórn (seðlabankastjóra) og hvaða verkefni falli undir peninga- og fjármálastöðugleikanefnd, með tilvísun í greinar laganna.⁸ Þá hefur Englandsbanki gefið út skjal þar sem ítarlega er farið yfir hvar skilin á milli verkefna peningastefnunefndar og bankans sjálfs liggja.⁹

⁸ <https://www.norges-bank.no/en/topics/about/Organisation/The-Executive-Board/division-of-responsibilities-executive-board-and-committee/>

⁹ <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/mpc/the-mpc-and-the-banks-sterling-monetary-framework.pdf>

5. Fjármálastöðugleikanefnd

5.1 Skipun og verkefni

Eftir sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins er orðið mun skýrara hvar ábyrgðin liggur hvað það varðar að stuðla að fjármálastöðugleika. Samhliða því hefur hinn sameinaði Seðlabanki fjölbreyttari og öflugri tæki en áður til að uppfylla það hlutverk. Ákvarðanir um beitingu stjórnækja Seðlabanka Íslands varðandi fjármálastöðugleika eru teknar af fjármálastöðugleikanefnd. Ákvarðanir nefndarinnar eiga að byggjast á vönduðu mati á ástandi og horfum í fjármálakerfinu.

Seðlabankastjóri er formaður fjármálastöðugleikanefndar og er varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika staðgengill hans. Í fjármálastöðugleikanefnd sitja nú Ásgeir Jónsson formaður, Gunnar Jakobsson, staðgengill formanns, Rannveig Sigurðardóttir, Unnur Gunnarsdóttir, Axel Hall, Bryndís Ásbjarnardóttir og Guðmundur Kristján Tómasson. Fjármála- og efnahagsráðherra skipaði þau Axel, Bryndísi og Guðmund sem óháða sérfræðinga í nefndina í mars 2020. Ráðherra getur aðeins skipað sama mann í fjármálastöðugleikanefnd tvisvar sinnum.

Ráðuneytisstjóri eða tilnefndur embættismaður ráðuneytis sem fer með málefni fjármálastöðugleika á sæti á fundum nefndarinnar með málfrelsi og tillögurétt en án atkvæðisréttar. Framkvæmdastjóri fjármálastöðugleikasviðs bankans situr fundi nefndarinnar með málfrelsi. Ritarinn, sem er starfsmaður bankans, er tilnefndur af formanni nefndarinnar.

Verkefni fjármálastöðugleikanefndar skv. 13 gr. Seðlabankalaga eru að:

- leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika,
- fjalla um og skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið, í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika, og beina í því skyni ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til,
- samþykkja stjórnvaldsfyrirmæli og taka þær ákvarðanir sem nefndinni er falið að taka með lögum,
- ákveða hvaða eftirlitsskyldir aðilar, innviðir og markaðir skuli teljast kerfislega mikilvægir og þess eðlis að starfsemi þeirra geti haft áhrif á fjármálastöðugleika.

5.2 Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda

Fjármálastöðugleikanefnd skal lögum samkvæmt halda fundi að minnsta kosti fjórum sinnum á ári. Auk þess getur nefndin haldið fund ef formaður ákveður

eða þrír nefndarmenn krefjast þess. Fjármálastöðugleikanefnd setur sér starfsreglur.¹⁰

Verklag við undirbúning og framkvæmd reglubundinna funda nefndarinnar er í aðalatriðum eftirfarandi. Formaður nefndarinnar leggur í lok hvers árs fram verk- og fundaáætlun fyrir komandi ár. Hann boðar til undirbúningsfundar þremur vikum fyrir fund nefndarinnar. Á þeim fundi setur formaður fram megináherslur fyrir fundi nefndarinnar í samráði við varaformann, varaseðlabankastjóra peningastefnu, varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits, framkvæmdastjóra fjármálastöðugleika og framkvæmdastjóra bankasviðs. Í því felst m.a. að móta áherslur kynninga, val á sérefni eftir því sem tilefni er til hverju sinni og öðrum nauðsynlegum gögnum sem geta nýst við ákvarðanir nefndarinnar.

Varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika ber ábyrgð á undirbúningi funda nefndarinnar sem fylgir eftirfarandi tímaferli. Í kjölfar undirbúningsfundarins semja ritari nefndarinnar og framkvæmdastjóri fjármálastöðugleika drög að dagskrá fundarins að höfðu samráði við formann og varaformann. Um tveimur vikum fyrir fundi eru beiðnir um efni sendar til þeirra sem undirbúa fundargögn og kynningar. Samráð er haft við viðeigandi framkvæmdastjóra, þ.m.t. um hverjir annast kynningar. Í síðasta lagi á miðvikudegi fyrir nefndarfund, sem halda á í upphafi vikunnar á eftir, skulu fundarboð og dagskrá send þeim sem ákveðið hefur verið að sitja skuli fundinn auk nefndarmanna. Öllum fagframkvæmdastjórum sviða bankans er boðið að hlusta á almennar kynningar fundarins.

Á miðvikudegi senda starfsmenn drög að kynningum sínum til ritara sem síðan sendir þær til formanns, varaformanns og skrifstofu bankastjóra. Formaður nefndarinnar í samráði við varaformann fer yfir drög að kynningarefninu til þess m.a. að tryggja að áherslur séu í samræmi við dagskrá og viðfangsefni nefndarinnar hverju sinni. Samdægurs er nefndarmönnum sent efnisyfirlit ásamt fundargögnum.

Á föstudegi fyrir fund nefndarinnar ræðir varaformaður hennar kynningarefni fundarins við varaseðlabankastjóra peningastefnu og varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits. Framkvæmdastjóri og aðstoðarframkvæmdastjóri fjármálastöðugleika sitja þann fund.

Reglubundnir fundir nefndarinnar hafa verið á mánudegi og þriðjudegi. Líkt og hefðbundið er hjá peningastefnunefnd eru kynningar og umræður á dagskrá fyrri daginn en hinn síðari halda umræður áfram ásamt því að unnið er með þá yfirlýsingu sem nefndin hyggst gefa frá sér með fréttatilkynningu.

¹⁰ Sjá starfsreglur fjármálastöðugleikanefndar hér: https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/FSN/Starfsreglur_FSnefnd.pdf

Vert er að taka fram að nefndin skal leitast við að ljúka málum í sátt skv. 3.10 gr. starfsreglnanna. Með því móti er stefnt að sameiginlegri ábyrgð nefndarmanna. Hið sama gildi hjá kerfisáhættunefnd sem var fyrirrennari fjármálastöðugleikanefndar og starfaði skv. lögum nr. 66/2014. Fjármálastöðugleikanefnd er ályktunarhæf ef fimm af sjö nefndarmönnum sitja fund nefndarinnar. Ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar eru teknar með einföldum meirihluta en falli atkvæði jöfn ræður atkvæði formanns.

5.3 Kynning ákvarðana

Ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar um beitingu stjórnækja á sviði fjármálastöðugleika á að birta opinberlega og gera grein fyrir forsendum þeirra og mati á ástandi, svo og birta fundargerðir þess efnis, nema ef ætla má að opinber birting geti haft neikvæð áhrif á fjármálastöðugleika. Fundargerðir og gögn, sem eru unnin fyrir fjármálastöðugleikanefnd eða eru þar til meðferðar, eru undanþegin upplýsingarétti samkvæmt upplýsingalögum og stjórnsýslulögum. Til þessa eru það þó einungis málefni skilavalds sem hafa ekki verið færð með nákvæmum hætti í birtri fundargerð.

Yfirlýsing um beitingu stjórnækja er birt með fréttatilkynningu eigi síðar en viku eftir fund. Þá um leið er haldinn kynningarfundur í Seðlabankanum þar sem seðlabankastjóri og varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika kynna yfirlýsinguna og sitja fyrir svörum. Ritið Fjármálastöðugleiki er nú birt samtímis yfirlýsingu nefndarinnar að vori og hausti og þá tekur framkvæmdastjóri fjármálastöðugleika einnig þátt í kynningarfundunum. Öll sú greining sem býr að baki útgáfu ritsins nýtist nefndinni afar vel. Hún stuðlar að vandaðri málsmeðferð nefndarinnar og nýtist við kynningar á ástandi og horfum í fjármálakerfinu, kerfisáhættu og fjármálastöðugleika.

Fundargerðir nefndarinnar á að birta innan mánaðar frá fundi skv. starfsreglunum. Misbrestur var á þessu í upphafi eins og sjá má í viðauka II. Nú virðist hafa verið ráðin bót á þeim vanda.

Fjármálastöðugleikanefnd ber að skila Alþingi skýrslu um störf sín einu sinni á ári. Fyrir hönd Alþingis var efnahags- og viðskiptanefnd falið að fjalla um skýrslur fjármálastöðugleikanefndar samkvæmt ákvörðun þingforseta. Fyrsta slíka skýrslan og kynning hennar var 29. mars sl. og tók hún til ársins 2020. Af ummælum viðmælenda að dæma var henni vel tekið og markaði framfaraspor.

5.4 Álitamál um núverandi framkvæmd

5.4.1 Opinber stefna, millimarkmið og stefnuviðmið

Eðlismunur er á peningastefnu og fjármálastöðugleika. Allt frá 27. mars 2001 hefur Seðlabankinn haft til leiðsagnar formlegt verðbólgu markmið sem Alþingi setur. Stöðugt verðlag er skilgreint sem 2½% verðbólga á tólf mánuðum og vikmörk sett. Seðlabankinn hefur það hlutverk að verðbólgan verði að jafnaði sem næst verðbólgu markmiðinu. Markmið peningastefnunnar er einfalt,

skilgreining þess er skýr, reynsla er komin á beitingu viðeigandi stjórnþækja og peningastefnunnefnd getur unnið markvisst og gagnsætt.

Hið sama á ekki við um fjármálastöðugleika. Í fjármálastöðugleika felst að fjármálakerfið geti staðist áföll í efnahagslífinu og á fjármálamörkuðum, tryggt fjármagn, miðlað lánsfé og greiðslum og dreift áhættu með viðhlítandi hætti. Ekkert fyrirfram gefið millimarkmið (e. intermediate target) og tilheyrandi stefnuviðmið eða kjarnavísir (e. operating target) dugar til að uppfylla markmiðið um stöðugt, öruggt og virkt fjármálakerfi. Engu að síður er grundvallaratriði að hafa skýra sýn á hvert eigi að stefna og marka leiðina með hliðsjón af b-lið 13. gr. Seðlabankalaganna. Í þeirri grein segir að verkefni fjármálastöðugleikanefndar sé að fjalla um og skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið, í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika, og beina í því skyni ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til.

Sum áhætta í fjármálakerfinu er tiltölulega auðsæ eins og staða fjármálafyrirtækja en önnur leynir frekar á sér eins og staða fjármálainnviða. Dæmi um það síðarnefnda eru ógnir við greiðslumiðlun og netöryggi sem geta valdið ómældum skaða. Fjármálastöðugleiki er langtímaverkefni og vinna nefndarinnar á því sviði má ekki elta það sem heitast er í umræðunni á hverjum tíma. Vert er að minna á tillögu í skýrslu Sir Andrew Large til Seðlabankans í október 2012 um mótun raunhæfra markmiða sem næðu til þjóðhagsvarúðarstefnu, fjármálaeftirlitsstefnu, áfallastjórnunar og skilameðferðar.¹¹

Að móta opinbera stefnu um fjármálastöðugleika og meta árangur af þjóðhagsvarúðartækjum eru meðal hlutverka fjármálastöðugleikaráðs sem stofnað var til með lögum nr. 66/2014. Á upphafsárum ráðsins var sett fram og þróuð slík opinber stefna, millimarkmið og mælikvarðar. Sú stefnumótun og útfærsla var tekin úr birtingu þegar ákveðið var að endurskoða opinberu stefnuna á fundi fjármálastöðugleikaráðs 2. júlí 2020.¹²

Ljúka þarf mótun opinberrar stefnu um fjármálastöðugleika. Leiðina má síðan marka og áfangaskipta með því að setja fram æskileg millimarkmið um stöðu og rekstur fjármálastofnana, fjármálamarkaða og fjármálainnviða út frá öryggi og virkni þeirra. Æskilegt er að ákveða tilgreind framfaraspor sem ætlunin er að stíga og að tekið sé fram hvenær það skuli gert. Með slíkum hætti kæmi fram

¹¹ Sjá sérrit nr. 8, *Financial Stability: The Role of the Central Bank of Iceland*, bls. 14-15, á vef Seðlabankans: [https://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Press-release/Report%20no.%208%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.cb.is/library/Skraarsafn---EN/Press-release/Report%20no.%208%20-%20Copy%20(1).pdf)

¹² <https://www.stjornarradid.is/verkefni/efnahagsmal-og-opinber-fjarmal/efnahagsmal/fjarmalastodugleikarad/frett-eda-fundargerd/2020/08/14/Fundargerd-fjarmalastodugleikarads-2.-juli-2020-/>

gagnsærri fjármálastöðugleikastefna. Í því fælist jafnframt framsýn leiðsögn fyrir markaðinn sem kallað hefur verið eftir.

Þessar vörður á leið að stöðugra, öruggara og virkara fjármálakerfi gæfu fjármálastöðugleikanefnd skýrari stefnu til að vinna að á hverjum tíma. Undirbúningur funda nefndarinnar og öll vinna hennar gæti með þessum hætti orðið markvissari og gagnsærri.

5.4.2 Stjórnþæki

Í lögnum um Seðlabanka Íslands er með þrennum og ólíkum hætti kveðið á um ákvörðunarvald nefndanna um stjórnþæki. Í 15. gr. er fjármálaeftirlitsnefnd einfaldlega falið að taka þær ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Í því felst í aðalatriðum útgáfa reglna og tilmæla til eftirlitsskyldra aðila, kærur, dagsektir og stjórnvaldssektir.

Upptalning á stjórnþækjum peningastefnuneftirfar er í 10. gr. Peningastefnuneftirfar tekur ákvarðanir um vexti skv. 22. gr. til að framfylgja peningastefnu bankans. Einnig tekur nefndin ákvarðanir um viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 19. gr. Þá tekur nefndin ákvarðanir um bindiskyldu skv. 23. gr., viðskipti á gjaldeyrismarkaði skv. 27. gr. og viðskipti með verðbréf skv. 20. gr. sem ætlað er að stuðla að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð.

Í lögum um Seðlabankann frá 2009 sem sett voru í kjölfar fjármálaáfallsins voru tekin inn ákvæði um að ákvarðanir peningastefnuneftirfar skyldu grundvallast á markmiðum bankans og vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Einnig kom þar fram að ef peningastefnuneftirfar mæti það svo að alvarleg hættumerki væru til staðar sem ógni fjármálakerfinu skyldi hún opinberlega gefa út viðvaranir þegar tilefni væri til. Það sem breyttist við lagasetninguna 2019 var m.a. að tilvísun í fjármálastöðugleika var ekki lengur að finna í III. kafla um peningastefnuneftirfar sem og skyldan um opinberar viðvaranir við alvarlegum hættumerkjum í fjármálakerfinu. Aðgreining hlutverka peningastefnuneftirfar og fjármálastöðugleikanefndar varð þar af leiðandi skýrari en ekki var þó hróflað við þeim stjórnþækjum sem falin eru peningastefnuneftirfar.

Stjórnþæki fjármálastöðugleikanefndar eru ekki sett fram með upptalningu eins og gildir um peningastefnuneftirfar. Þess í stað er verkefnum nefndarinnar lýst í almennum orðum í 13. gr. laganna eins og sjá má hér að framan í kafla 5.1. Með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins fékk bankinn heimild til að beita þeim þjóðhagsvarúðartækjum sem Fjármálaeftirlitið tók áður ákvörðun um. Þar á meðal eru reglur um eiginfjáruka á fjármálafyrirtæki, gjaldeyrissjófnuð, laust fé og stöðuga fjármögnun og reglur sem takmarka áhættutöku skuldara, svo sem takmarkanir á veðsetningarhlutföllum og heildarfjárhæð eða greiðslubyrði fasteignalána til neytenda í hlutfalli við tekjur.

Auk þeirra þjóðhagsvarúðartækja sem Fjármálaeftirlitið hafði heimild til að beita má vera ljóst að fyrrnefnd tæki peningastefnunefndar geta jafnframt gagnast til að sinna markmiði Seðlabankans um fjármálastöðugleika. Sem dæmi þá hefur bindiskyldan fyrst og fremst áhrif á lausafjárstöðu sem er lykilatriði í fjármálastöðugleika. Sama gildir að hluta til um viðskipti við lánastofnanir og viðskipti með verðbréf.

Einnig má benda á svonefnt fjárstreymistæki sem beita má til að stemma stigu við óstöðugu innflæði erlends fjármagns. Með breytingu á lögum um gjaldeyrismál var Seðlabanka Íslands veitt heimild til að setja reglur, að fengnu samþykki ráðherra, sem kveða á um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris í tengslum við nánar afmörkuð tilvik. Tækinu er ætlað að draga úr áhættu sem getur fylgt óhóflegu fjármagnsinnstreymi og getur því stuðlað að fjármálastöðugleika en hefur jafnframt áhrif á gengi og þar með verðlag. Þetta stjórnæki heyrir undir hvoruga nefndina.

Frá því að nefndirnar hófu störf hafa þessi álitamál um stjórnækin komið upp. Sem aðili að viðbrögðum stjórnvalda við efnahagslegum áhrifum kórónufaraldursins þurfti Seðlabankinn að grípa til margvíslegra aðgerða vorið 2020. Allar þrjár nefndirnar þurftu að bregðast við og nýta stjórnæki sín. Mismunandi sjónarmið voru um hvar taka skyldi ákvarðanir um veðlán. Málin voru leyst með sameiginlegum fundi og síðan birtu nefndirnar hver sína yfirlýsingu 8. apríl.

5.4.3 Áheyrnarfulltrúi ráðuneytisins

Mikilvægt er að með fjármálastöðugleikanefnd starfi áheyrnarfulltrúi ráðuneytisins. Það er samdóma álit þeirra viðmælenda úttektarnefndarinnar sem þekkja til starfa nefndarinnar. Áður fyrr var minna um samtal milli ráðuneytisins og Seðlabankans. Lögín um Seðlabanka Íslands sem tóku gildi 2020 og lögín um opinber fjármál sem tóku gildi 2016 hafa agað þau samskipti og vinnubrögð. Frá fulltrúa ráðuneytisins hafa komið gagnlegar ábendingar án þess að hann stýri ákvörðunartöku nefndarinnar.

Með því að ráðuneytið hafi áheyrnarfulltrúa í stað fullgilds nefndarmanns er síður hætt á að ákvarðanir nefndarinnar takmarki svigrúm ráðherra. Full þátttaka fulltrúa ráðuneytisins og möguleikinn á að hann lendi í minnihluta gætu skapað óeðlilegar aðstæður ef ráðherra þyrfti að taka afstöðu eða ákvörðun sem viki frá aðgerðum fjármálastöðugleikanefndar.

5.4.4 Um reynsluna af starfi nefndarinnar og ábendingar

Með tilkomu fjármálastöðugleikanefndar í stað kerfisáhættunefndar var stigið framfaraspör. Það kemur berlega fram í umsögnum viðmælenda úttektarnefndarinnar. Ákvarðanaferlar eru nú styttri og skilvirkari. Upplýsingaflæði milli Seðlabankans og fjármála- og efnahagsráðuneytisins er í fastara formi og það er sagt skila vandaðri ákvarðanatöku. Yfirlýsingar nefndarinnar, opinber birting fundargerða, kynningarfundir og skýrsla til Alþingis hafa einnig fengið góðan hljómgrunn. Bent er jafnframt á að æskilegt

sé að samtal við markaðsaðila sé sem best og allur rökstuðningur ákvarðana komi fram sem fyrst en bíði ekki síðbúinna fundargerða.

Nefndin glímdi við vissa byrjunarerfiðleika í upphafi og fékk í fangið ærin verkefni, m.a. með þátttöku í viðbrögðum stjórnvalda við efnahagslegum afleiðingum kórónuveirunnar. Virkjuð voru fjölþætt stjórnþæki með ákvörðunum fjármálastöðugleikanefndar og var það ferli lærdómsríkt.

Eins og bent hefur verið á í kafla 5.4.1 gæti undirbúningur funda fjármálastöðugleikanefndar og öll vinna hennar orðið markvissari og gagnsærri þegar búið er að endurskoða og útfæra opinbera stefnu um fjármálastöðugleika, millimarkmið og stefnuviðmið sem Seðlabankinn ætti að vinna að á hverjum tíma í samræmi við markmiðið um fjármálastöðugleika.

Annar þáttur er síðan hvaða stjórnþæki Seðlabankans sé eðlilegt að fela nefndinni. Aðalatriðið er í hvaða tilgangi stjórnþækjunum er beitt hverju sinni. Eins og nú er háttað hefur fjármálastöðugleikanefnd ekki ákvörðunarvald um öll þau stjórnþæki Seðlabankans sem beita mætti til að sinna verkefnum hennar. Þegar hefur verið vikið að álitamálum varðandi stjórnþæki peningastefnuneftirlits skv. 10. gr. þegar tilgangurinn er að stuðla að fjármálastöðugleika. Þá tekur fjármálaeftirlitsnefnd ákvarðanir um eiginfjárkröfur (SREP könnunar og matsferlið) og lausafjárkröfur sem gerðar eru til fjármálafyrirtækja og fjárstreymistækis heyrir ekki undir fjármálastöðugleikanefnd. Ekkert af þessu er þess valdandi að Seðlabankinn og lykilnefndir hans geti ekki brugðist við á öllum þessum sviðum. Það er gert með samvinnu þeirra en ákvörðunartakan verður að fara eftir gildandi lögum. Að einu leyti má færa rök fyrir því að fjármálastöðugleikanefnd hafi hlutverk sem ákjósanlegra væri að fela yfirstjórn bankans en það er skilavaldið sem fjallað er um í kafla 7.3.

Að lokum er bent á að verkefni nefndarinnar skv. b-lið 13. gr. megi ekki túlka of þröngt. Í þeim lið er nefndinni falið að fjalla um og skilgreina þær aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið, í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika og beina í því skyni ábendingum til viðeigandi stjórnvalda þegar tilefni er til. Í greinargerð frumvarpsins er þetta takmarkað við þau tilvik þar sem verkfæri sem fjármálastöðugleikanefnd hefur duga ekki til að bregðast við. Þetta er óþarflega þröng túlkun og takmarkar möguleika nefndarinnar til að beina ábendingum til annarra stjórnvalda þar sem *óvíska* getur verið um hvort tæki nefndarinnar duga til.

6. Fjármálaeftirlitsnefnd

6.1 Skipun og verkefni

6.1.1 Staða nefndarinnar í samanburði við stjórn FME

Við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins varð til mikið vald í einni stofnun. Jafnframt var stjórnskipulagi Seðlabankans breytt eins og rakið er að framan. Stjórn Fjármálaeftirlitsins var lögð niður og þau verkefni sem hún hafði áður með höndum falin öðrum. Samkvæmt eldri lögum var það meðal annars hlutverk stjórnarinnar að „móta áherslur í starfi og fylgjast með starfsemi og rekstri Fjármálaeftirlitsins“ en einnig voru meiri háttar ákvarðanir eftirlitsins bornar undir stjórnina. Þá réð stjórn Fjármálaeftirlitsins forstjóra.¹³

Fjármálaeftirlitsnefnd er að hluta til arftaki stjórnar Fjármálaeftirlitsins og skipuð nokkrum sömu einstaklingum og þar gegndu síðast störfum. Í nefndinni eru nú Unnur Gunnarsdóttir, sem er formaður, Gunnar Jakobsson, Ásta Þórarinsdóttir, Andri Fannar Bergþórsson og Guðrún Þorleifsdóttir. Ásgeir Jónsson seðlabankastjóri tekur sæti sem formaður nefndarinnar þegar tiltekin mál eru til umfjöllunar.

Hlutverk nefndarinnar er þó gjörbreytt að lögum frá því sem gildi um stjórn Fjármálaeftirlitsins. Að sumu leyti er það mun takmarkaðra en að öðru leyti mun víðtækara. Og staða nefndarinnar innan stjórnskipulagsins er ólík því sem áður var. Farin var sú leið við setningu 1. mgr. 15. gr. laganna 2019 að kveða einfaldlega á um að fjármálaeftirlitsnefnd skyldi:

- „... taka ákvarðanir sem faldar eru Fjármálaeftirlitinu samkvæmt lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.“

Þá var kveðið á um að nefndin gæti framselt vald sitt við að taka ákvarðanir sem ekki voru meiri háttar til varaseðlabankastjóra. Allar eru þó ákvarðanir nefndarinnar og varaseðlabankastjóra á endanum á ábyrgð Seðlabankans sjálfs.

Rétt er að geta þess strax í upphafi að Fjármálaeftirlitinu var og er falið að fjalla um mörg málefnasvið samkvæmt fjölda sérлага. Helstu sviðin eru starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða, váttryggingarekstur, verðbréfavíðskipti og starfsemi lífeyrissjóða. Löggjöfin er viðamikil og flókin og eftirlitsstarfsemin krefst sérþekkingar sem ekki fæst nema með reynslu og þjálfun á hverju sviði fyrir sig.

¹³ Ákvæði 2. mgr. 4. gr. og 5. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi áður en þær voru felldar niður með 4. gr. laga nr. 91/2019.

Sem fyrr segir er ákvörðunarvaldi í öllum málum sem heyra undir fjármálaeftirlit nú vísað til fjármálaeftirlitsnefndar í stað þess að áður voru það bara meiri háttar ákvarðanir sem fóru á borð stjórnar Fjármálaeftirlitsins, og forstjóri eða starfsmenn stofnunarinnar tóku þá ekki ákvörðun um. Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að nýjum seðlabankalögum er rætt um að sú leið þyki „skýrari og einfaldari“ að fela nefndinni að taka „allar ákvarðanir sem heyra undir Fjármálaeftirlitið í lögum“.

Löggjafinn áttaði sig á því að þessi tilhögun gæti ekki staðist og var því kveðið á um að nefndinni væri „heimilt“ að framselja ákvörðunarvald til varaseðlabankastjóra þegar ekki væri um meiri háttar mál að ræða. Þetta er því öfug aðferðafræði frá því sem áður var þar sem stjórn Fjármálaeftirlitsins fékk bara á sitt borð meiri háttar mál.

6.1.2 Skipun nefndarinnar í einstökum málum

Varaseðlabankastjórar fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlits eiga fast sæti í nefndinni auk þriggja utanaðkomandi sérfræðinga á sviði fjármálamarkaða sem ráðherra skipar til fimm ára í senn. Varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits er formaður nefndarinnar en seðlabankastjóri tekur samkvæmt lögum sæti í nefndinni og er formaður hennar þegar ákvarðanir, sem eru nánar tilteknar í 2. mgr. 15. gr. laga um Seðlabanka Íslands, eru teknar. Þar er átt við starfsreglur fyrir nefndina, framsal valds til varaseðlabankastjóra, ákvarðanir sem varða könnunar- og matsferli kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja, skilameðferð auk annarra mikilvægra mála.

6.1.3 Starfsreglur o.fl.

Löggjöfin svarar því ekki að neinu leyti hvað teljist *meiri háttar mál* í þessum skilningi né hvernig varaseðlabankastjóri, sem fer ekki með formlegt eftirlits- eða rannsóknarvald í neinum málum, eigi að fara með það vald sem fjármálaeftirlitsnefnd kann að framselja bankastjóranum.

Við þessu hefur verið brugðist með því að setja nokkuð viðamiklar starfsreglur um nefndina til að tryggja hlutlægni og samræmi. Fyrirkomulagið er þannig að tiltekin eru 18 tilvik sem skilgreind eru meiri háttar, svo sem veiting, synjun og afturköllun starfsleyfa; frávikning stjórnarmanna, mat á hæfi til að fara með virkan eignarhlut, ákvarðanir um dómsmál, kærur til lögreglu, beiting dagsekta og févita, álagning sekta, ýmis atriði í svokölluðu SREP könnunar- og matsferli, og einnig hefur nefndin með höndum mat á því hvort skilyrði ákvarðana um meðferð svokallaðs skilavalds samkvæmt lögum nr. 70/2020 sé til staðar.

6.1.4 Málsmeðferð fyrir nefndinni

Eins og ráða má af umfjölluninni að ofan er nefndinni – ólíkt öðrum nefndum Seðlabankans – falið að taka ákvarðanir um málefni einstaklinga og fyrirtækja. Flestar þeirra geta talist íþyngjandi og lúta ströngum mælikvarða þegar gildi þeirra er metið á grundvelli stjórnsýsluréttar.

Fjármálaeftirlitsnefnd kemur ekki sjálf að rannsókn mála enda miða starfsreglur við að nefndin haldi tíu fundi á ári en starfi í raun ekki á milli funda sem slík. Í starfsreglum er ákveðið að nefndarmenn fái gögn („fundargögn og málskjöl“) a.m.k. fimm dögum fyrir boðaðan fund.

Þegar teknar eru ákvarðanir í meiri háttar málum mæla starfsreglur fyrir um að fyrir liggi „minnisblað þar sem raktir eru málavextir, málsmeðferð og rökstudd tillaga að ákvörðun ásamt viðeigandi gögnum“. Þá er gert ráð fyrir því að „aðrir starfsmenn“ Seðlabankans sitji fundi nefndarinnar ef sérstaklega er óskað eftir því eða samkvæmt ákvörðun formanns nefndarinnar.

6.2 Undirbúningur og framkvæmd nefndarfunda

6.2.1 Starfsreglur

Undirbúningi funda er lýst í starfsreglum nefndarinnar.¹⁴ Ritari nefndarinnar undirbýr dagskrá funda að höfðu samráði við formann nefndarinnar, þ.e. varaseðlabankastjóra og seðlabankastjóra eftir því sem við á. Einnig er um það rætt að skrifstofa bankastjóra skuli höfð með í ráðum og seðlabankastjóri sjálfur upplýstur fyrirfram um dagskrá funda.

Þá kveða starfsreglurnar á um hvernig ákvarðanir skuli teknar og hvaða efnisatriði eigi að koma fram í fundargerð fundar. Ekki er gert ráð fyrir því þar að bóka skuli um umræður á fundi nema sérstök ástæða sé til og einstakir fundarmenn fari fram á slíkt. Fundargerðir á að senda út til yfirlstrar og samþykktar „svo fljótt sem auðið er“.

6.2.2 Verklag

Úttektarnefndin fékk einnig upplýsingar frá Seðlabankanum um nánara verklag við undirbúning nefndarfunda. Þar kom meðal annars fram að níu dögum fyrir fund nefndarinnar hittist innri nefndarmenn með framkvæmdastjóra skrifstofu bankastjóra ásamt ritara nefndarinnar til að yfirfara dagskrádrög. Sama dag hittir þessi hópur framkvæmdastjóra einstakra eftirlitssviða á undirbúningsfundum. Þar er farið yfir hvaða gögn þurfi að taka saman og leggja fyrir nefndina vegna þeirra mála sem sett eru á dagskrá.

Verklagið gerir jafnframt ráð fyrir því að öll gögn séu afhent ritara nefndarinnar í lok dags, níu dögum fyrir fund, ásamt því minnisblaði sem liggja þarf fyrir, ásamt tillögum að afgreiðslu nefndarinnar, þegar meiri háttar ákvarðanir eru teknar samkvæmt framansögðu. Að þessu búnu rýnir skrifstofa bankastjóra fundargögn með tilliti til efnis og forms. Að því búnu fá varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits, framkvæmdastjóri skrifstofu bankastjóra og eftir atvikum

¹⁴ Sjá starfsreglur fjármálaeftirlitsnefndar hér: <https://www.fme.is/media/um-fme/Starfsreglur-FMEN.pdf>

seðlabankastjóri gögnin til yfirlustrar. Dagskrá er svo send út til allra nefndarmanna sjö dögum fyrir fund og öll gögn skulu gerð aðgengileg fyrir nefndarmenn á rafrænu formi eigi síðar en fimm dögum fyrir fund nefndarinnar.

Í þessum verklagsreglum bankans er fjallað nánar um fyrirkomulag fundar og fundarstjórn.

6.3 Eftirfylgni ákvarðana og kynningar

Að loknum fundi er það ritari nefndarinnar sem miðlar upplýsingum um ákvarðanir nefndarinnar til hlutaðeigandi starfsmanna bankans sem síðan kynna niðurstöðuna þeim sem ákvörðunin beinist að.

Einnig kemur það fram í verklaginu að fundargerð er útbúin þannig að ritari nefndarinnar hefur fyrst samráð við framkvæmdastjóra skrifstofu bankastjóra um drög að fundargerð. Þau eru síðan send til seðlabankastjóra, varaseðlabankastjóra og skrifstofu bankastjóra. Að loknum þessum yfirlstri er eintak sent til annarra nefndarmanna til samþykktar.

6.4 Álitamál um núverandi framkvæmd

6.4.1 Markmið með nefndinni og staða í stjórnskipulagi Seðlabankans

Við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins safnaðist mikið vald í eina ríkisstofnun. Stjórnskipulag bankans samkvæmt lögum gerir það að verkum að valdið er að mestu leyti hjá seðlabankastjóra, sbr. 3. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Bankaráð er ekki stjórn sem hefur eftirlitsvald með sama hætti og hefðbundið er og er ekki í forsvari fyrir bankann. Samkvæmt 6. gr. laga um Seðlabanka Íslands hefur bankaráðið ekkert boðvald yfir seðlabankastjóra, það hvorki ræður hann né semur um laun. Hlutverkið felst í að staðfesta ýmsar ákvarðanir bankans um innri málefni og tekið er fram að eftirlitið taki „ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum“.

Í ljósi viðurkenndra sjónarmiða um sjálfstæði stofnunarinnar er ekki að vænta þess að forsætisráðherra, sem skipar bankastjórnann, hafi virkt eftirlit með meðferð valdsins. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands fer ráðherra með yfirstjórn stjórnarmálefna sem undir hann heyra „enda leiði ekki af lögum að stjórnvald skuli vera sjálfstætt gagnvart ráðherra“. Lög um Seðlabankann kveða á um sjálfstæði bankans en gert er ráð fyrir því að ráðherra setji þó reglur um hæfi nefndarmanna í hæfisnefndum og setji reglur um viðskipti bankastjóra og nefndarmanna, og takmörkun á störfum þeirra utan bankans.

Loks er það þannig að seðlabankastjóri er yfirmaður allra starfsmanna Seðlabankans og fer með „ákvörðunarvald í öllum málefnum bankans sem ekki eru falin öðrum með lögum“ sbr. 1. mgr. 3. gr. laga um Seðlabankann. Ákvarðanir um varðveislu gjaldeyrisforða og þrautavarálán á grundvelli 2. mgr. 19. gr. laganna eru teknar í fjölskipaðri bankastjórn, með varaseðlabankastjórum.

gæfist bara „helgin“ til að yfirfara þau. Svo virðist sem tillögur séu undirbúnar og rökstuddar rækilega fyrir fundi og hlutverk ytri nefndarmanna er þá í raun að taka afstöðu til þess málflutnings sem þar birtist af hálfu fulltrúa bankans. Það bætir vafalaust málsmeðferð innan bankans að þurfa að undirbúa mál og fá nýja sýn á þau innan nefndarinnar en hins vegar gerir fyrirkomulagið í heild sinni miklar kröfur til ytri nefndarmanna og að stjórnarsýsla Seðlabankans taki tillit til hlutverks þeirra. Ekki er hægt að fullyrða að með núverandi fyrirkomulagi sé í raun stutt nægjanlega við valddreifingu eða aukið til muna við réttaröryggi þeirra sem ákvarðanir beinast að.¹⁷ Tekið er fram að þessi athugasemd lýtur ekki að meðferð einstakra mála heldur að löggjöfni, starfsreglum og þeirri framkvæmd sem mótast hefur.

Er réttaröryggi og réttlát málsmeðferð tryggð? Eins og að framan er rakið fer nefndin ekki sjálf með rannsókn mála, og hefur á tíðum skamman tíma til að mynda sér skoðun á málsatvikum, lagagrundvelli og hæfilegum viðurlögum. Gert er ráð fyrir að stuðst sé við minnisblað bankans um málsatvik og aðra reifun máls og tillaga er borin fram um lúkningu málsins. Í ljósi þess að í vissum tilvikum getur verið um að ræða mjög íþyngjandi ákvarðanir, t.d. varðandi starfsleyfi, brottvikningu forsvarsmanna og álagningu sekta, eru miklar kröfur gerðar til stjórnarsýslu. Hér gilda því fullum fetum ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 auk þess sem sektarákvarðanir Fjármálaeftirlitsins hafa verið taldar til refsinga í skilningi 69. gr. stjórnarskrár.¹⁸

Úttektarnefndin hefur áhyggjur af því að umgjörðin af hendi löggjafans um þessar ákvarðanir sé ekki eins og best verður á kosið. Málsmeðferðin, framsal valds og aðstaða nefndarmanna til að taka virkan þátt í ákvörðunum sem geta snúist um refsingar einstaklinga og fyrirtækja, gæti talist ófullnægjandi. Að hluta til hafa viðtöl úttektarnefndarinnar staðfest þessar áhyggjur.

Fjármálaeftirlitsnefnd er í eðli sínu mjög ólík hinum tveimur nefndunum sem starfa innan vébanda Seðlabankans. Hún fer í nánast öllum sínum störfum með stjórnarsýsluvald hvað varðar einstaklingsbundna hagsmuni en ekki beitingu almennra stjórnartækja í almennum efnahagslegum tilgangi eins og hinar nefndirnar. Henni er ekki ætlað neitt hlutverk við stefnumótun, opinbert fyrirvar eða almennt eftirlit á þeim sviðum sem heyra undir hana.

¹⁷ Hér má einnig benda á að í áliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar var fallist á sjónarmið SFF um að mikilvægt væri að koma á kæruleið innan stjórnarsýslunnar og að málskotsnefnd myndi styrkja aðhald við beitingu eftirlitsheimilda. Nefndin beindi því til hlutaðeigandi ráðherra að skipa starfshóp til að móta tillögur um verksvið og gildissvið úrskurðarvalds málskotsnefndar (<https://www.althingi.is/altext/149/s/1648.html>). Nefndin mæltist til þess að tekið yrði mið af úttekt sem Páll Hreinsson var þá að vinna að á starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda. Hann skilaði skýrslu sinni í desember 2019.

¹⁸ Ákvarðanir um slík mál eru ákvarðanir um brot í skilningi 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sbr. samnefnd lög nr. 62/1994 (sbr. dóm Landsréttar í máli nr. 239/2019 er féll hinn 4. desember 2020).

Stjórnskipulag hennar er frekar ruglingslegt og hún hefur miðað við lagaumgjörðina ekkert með meðferð „mjúks valds“ að gera, en það felst í tilmælum, almennum athugasemdum og ráðleggingum gagnvart eftirlitsskyldum aðilum sem ekki er síður mikilvægt verkefni í nútíma fjármálaeftirliti. Nefndin fellur ekki vel að hefðbundnum skilgreiningum á stjórnsýslunefndum og þeim sjónarmiðum sem um þær gilda. Ekki er því víst að tilvist hennar eigi sér sama grundvöll og hinar nefndirnar hjá Seðlabankanum sem eru í raun ekki stjórnsýslunefndir í sama skilningi.

Seðlabankastjóri er ekki formaður fjármálaeftirlitsnefndar líkt og hinna nefndanna tveggja, nema fjallað sé um viss málefni. Hann ber þó ábyrgð á að framfylgja ákvörðunum nefndarinnar sem forsvarsmáður Seðlabankans. Ef horft er til hefðbundinna sjónarmiða um að ábyrgð fylgi ákvörðunum og öfugt væri rökréttara að seðlabankastjóri hefði formlega stöðu innan nefndarinnar í þeim málum sem henni eru falin þótt hann myndi í samræmi við stjórnskipulag fela varabankastjóra að leiða málefnasviðið. Í frumvarpi til nýrra laga um Seðlabanka Íslands var gert ráð fyrir því að seðlabankastjóri væri formaður nefndarinnar og í athugasemdum með frumvarpinu er miðað við þá skipan og að varaseðlabankastjóri sé staðgengill hans og gegni formennsku í „fjarveru og forföllum“.

Valdframsal. Að síðustu má nefna að fram hefur komið að valdið sem löggjafinn hefur ákveðið að fela fjármálaeftirlitsnefnd, og sem framselt er til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits, samkvæmt heimild í lögum, er að einhverju leyti framselt enn á ný frá varaseðlabankastjóra til annarra starfsmanna eða sviða bankans. Hér geta skapast lagaleg álitamál sem heppilegra væri að koma í veg fyrir með endurbótum á löggjöf eða endurskoðaðri framkvæmd. Huga mætti að því að skýra betur hlutverk varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits með tilliti til stefnumótunar og samhæfingar þessa mikilvæga málaflokks.

6.5 Um reynsluna af starfi nefndarinnar og ábendingar

Í viðtölum úttektarnefndarinnar hafa komið fram ýmsar ábendingar og áhyggjur af því fyrirkomulagi sem valið var við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og stofnun fjármálaeftirlitsnefndar sem þátt í því. Margar athugasemdir eru eðlilegar og ljóst er að tíma tekur að sameina stofnanir og finna takt í nýju umhverfi með nýju fólki.

Viðmælendur voru á einu máli um að of stutt væri frá liðið til að draga mætti ályktanir um gæði starfs nefndarinnar og heimsfaraldurinn hefði einnig sett mark sitt á starfið. Hins vegar má segja að úr ýmsum áttum hafi borið á neikvæðu viðhorfi varðandi það fyrirkomulag sem löggjafinn valdi. Mismunandi formennska býr til flækjustig, það gerir einnig hið margbrotna framsal valds og lagskipt stjórnsýsla sem búin er til í kringum eftirlitsverkefni innan sömu stofnunarinnar. Þá hefur verið fundið að umgjörð nefndarstarfsins, þ.e. að

upplýsingar um einstök mál berist ekki í tæka tíð og að nefndarmenn hafi ekki að öllu leyti aðstöðu til að axla skyldur sínar. Þá eru ýmsir gallar fólgnir í því að fela sérstakri nefnd hluta af stjórnslu ríkisstofnunar, eins og að framan er rakið.

Á móti hefur verið nefnt að æskilegt geti verið að skapa fjarlægð starfsmanna Seðlabankans frá þeim íþyngjandi ákvörðunum sem taka þarf á sviði fjármálaeftirlits og að hugsanlega sé komið í veg fyrir orðsporsáhættu sem umdeildar ákvarðanir gætu valdið. Eins og vikið er að í 9. kafla var þetta ein aðalástæða þess að varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits var settur í sæti formanns nefndarinnar í flestum málum (en ekki seðlabankastjóri). Flestir viðmælendur töldu þessar áhyggjur hafa verið óþarfar því hvorki eru ákvarðanir eftirlitsins sérstaklega til þess fallnar að valda almennum deilum né getur núverandi fyrirkomulag komið í veg fyrir ábyrgð bankans á þeim ákvörðunum og aðgerðum sem orka kunna tvímælis. Hér má einnig benda á að rannsóknar- og þvingunaraðgerðir eru almennt ekki á forræði nefndarinnar heldur innan hinnar almennu stjórnslu bankans.

Samkvæmt því er það ábending úttektarnefndarinnar, meðal annars í ljósi reynslu af starfi hennar, að rétt sé að taka upp þráðinn þar sem meirihluti efnahags- og viðskiptanefndar skildi hann eftir við meðferð laga um Seðlabanka Íslands árið 2019, og að skoða ætti önnur úrræði til að tryggja réttaröryggi og temprun þess mikla valds sem er á hendi bankans að þessu leyti. Með því væri einnig styrkt hið mikilvæga starf innan bankans sjálfs en sérfræðipækkingu í einstökum málum má auðveldlega sækja með öðru móti eins og bent er á í skýrslu dr. Páls Hreinssonar um starfsemi sjálfstæðra úrskurðarnefnda.¹⁹

¹⁹ Sbr. neðanmálsgrein 14.

7. Verkaskipting á milli nefndanna og samvinna þeirra

7.1 Peningastefnunefnd og fjármálastöðugleikanefnd

7.1.1 Peningastefna og fjármálastöðugleiki

Seðlabankar hafa frá upphafi gegnt miðlægu hlutverki í fjármálakerfinu og átt viðskipti við fjármálastofnanir. Viðleitnin til að stuðla að öruggu fjármálakerfi er samofin þessu miðlæga hlutverki og er því ekki ný af nálinni. Á hinn bóginn hefur skilgreining á þjóðhagsvarúð og formleg ábyrgð seðlabanka á fjármálastöðugleika verið að þróast á síðustu áratugum. Fjármálaáfallið 2008 undirstrikaði mikilvægið og í kjölfarið hafa aðgerðir og rannsóknir á þessu sviði störeflst. Engu að síður byggist peningastefna, og einnig fjármálaeftirlit, á traustari grunni en fjármálastöðugleiki hvað varðar fræðilegan grundvöll og sögulega reynslu. Þá er í fjármálastöðugleika fremur horft til eignaverðs og til lengri tíma en í peningastefnu sem leggur áherslu á þróun verðlags til meðallangs- eða skemmri tíma.

Í lögum um Seðlabanka Íslands frá 2001 var ekki að finna hugtakið fjármálastöðugleiki. Bankanum var þó falið að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi en meginmarkmið hans var að stuðla að stöðugu verðlagi. Seðlabankalögnum frá 2001 var breytt í kjölfar fjármálaáfallsins með lögum nr. 5/2009. Með þeim var peningastefnunefnd komið á fót og kveðið á um að ákvarðanir nefndarinnar skyldu grundvallast á markmiðum bankans og vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Einnig kom fram í lagaákvæðinu að ef peningastefnunefnd mæti það svo að alvarleg hættumerki væru til staðar sem ógnuðu fjármálakerfinu skyldi hún opinberlega gefa út viðvaranir þegar tilefni væri til.

Með sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins á grundvelli Seðlabankalaga breyttust markmið bankans og hlutverk peningastefnunefndar var þrengt með því að fellt brott ákvæðið um að nefndin skyldi líta til fjármálastöðugleika. Um leið var Seðlabankanum falið að fara með verkefni fjármálaeftirlits, það er að hafa eftirlit með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila samræmdist lögum og heilbrigðum viðskiptaháttum. Jafnframt fékk Seðlabankinn heimild til að beita þeim þjóðhagsvarúðartækjum sem Fjármálaeftirlitið tók áður ákvörðun um, eins og til dæmis eiginfjáráukum og þjóðhagsvarúðartækjum á fasteignalánamarkaði. Þar með er búið að sameina beitingu allra þjóðhagsvarúðartækja hjá einni stofnun.

7.1.2 Peningastefnunefnd og fjármálastöðugleikanefnd

Ein leið til að vinna að víðtækara hlutverki bankans hefði verið sú að útvíkka hlutverk peningastefnunefndar og fela henni þau verkefni sem nú eru falin fjármálastöðugleikanefnd. Færa hefði mátt rök fyrir því m.a. að greining á stöðu þjóðarbús og fjármálakerfis væri nauðsynleg fyrir bæði peningastefnu og fjármálastöðugleika og stjórnstækin gætu að hluta til einnig nýst báðum verkefnum. Mótrökin hefðu m.a. getað verið þau að hætta væri á því að fjármálastöðugleiki, sem er á mótunarskeiði í fræðum og reynd, félli í skuggann af peningastefnunni. Væntingastjórnun yrði jafnframt erfiðari þar sem ógreinilegra yrði hvenær peningastefnunefnd væri að stuðla að stöðugu verðlagi og hvenær að öruggara fjármálakerfi. Nefndirnar tvær hafa enda ólík hlutverk, horfa á mismunandi hluti og krefjast aðgreindrar sérfræðipækkingar sem m.a. birtist í vali á ytri nefndarmönnum. Með Seðlabankalögum var því kveðið á um sérstaka fjármálastöðugleikanefnd.

Hlutverk peningastefnunefndar er því ekki lengur tengt fjármálastöðugleika og nefndin hefur ekki flöggunarskyldu ef honum er ógnað. Samt hélt nefndin að forminu til öllum fyrri stjórnstækjum sínum án breytinga. Eðlilegt er að í upphafi hafi nefndirnar tvær þurft að fóta sig við nýjar lagalegar aðstæður. Af viðtölum úttektarnefndar má merkja að ekki hafi orðið árekstrar um markmið né ákvarðanir, heldur frekar um hvaða mál færu fyrir nefndirnar og hvaða stjórnstæki tilheyrðu hvorri nefnd.

7.1.3 Skipting stjórnstækja og afmörkun á valdsviði peningastefnunefndar

Stjórnstæki hins sameinaða Seðlabanka eru fjölþætt, eins og fram hefur komið í framangreindum köflum skýrslunnar um hverja nefnd fyrir sig. Sum stjórnstækin má nokkuð greinilega flokka sem sértæk fyrir annaðhvort peningastefnunefnd, einkum þó ákvörðun vaxta, eða fjármálastöðugleikanefnd, svo sem reglur um eiginfjáruka á fjármálafyrirtæki og reglur sem takmarka áhættutöku skuldara. Seðlabankinn kann að þurfa að grípa til annarra tækja og aðgerða til að framfylgja peningastefnu og/eða til að stuðla að fjármálastöðugleika. Bindiskylða og viðskipti með verðbréf falla m.a. undir þann flokk stjórnstækja.

Í kafla 4.2 um stjórnstæki fjármálastöðugleikanefndar kom fram að ágreiningur hefði verið milli peningastefnunefndar og fjármálastöðugleikanefndar í apríl 2020 þegar stjórnvöld brugðust við efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins. Skiptar skoðanir voru um hvar ákvarðanatöku um veðlán ætti að fara fram. Til að renna traustari stoðum undir ákvörðunina var ákveðið að halda sameiginlegan fund nefndanna tveggja þar sem fjallað var um sérstaka tímabundna lánaþyrngreiðslu í formi veðlána og að veðlisti bankans yrði útvíkkaður tímabundið. Eftir sem áður er staðan sú, að ef 10. gr. laganna er lesin samkvæmt orðanna hljóðan, og án tillits til þess sem segir í 9. gr. laganna um að ákvarðanir um beitingu stjórnstækja bankans í peningamálum séu teknar af peningastefnunefnd, megi draga þá ályktun að peningastefnunefnd verði að taka ákvarðanir um þau stjórnstæki þó svo að þeim sé beitt í þágu fjármálastöðugleika.

Sameiginlegur fundur nefndanna tveggja leysti málið í áðurnefndu tilviki og getur vonandi gert það áfram um sinn. Til bóta væri að setja fram með formlegum hætti útfærslu á verkaskiptingu peningastefnunefndar, fjármálastöðugleikanefndar og seðlabankastjóra. Þegar Alþingi tekur lögin um Seðlabankann næst fyrir má ætla að 10. gr. laganna um verkefni peningastefnunefndar verði m.a. tekin til endurskoðunar. Með því móti væri leitast við að samræma betur markmið og stjórnþæki. Æskilegt er að ákvörðunarvaldið um beitingu viðeigandi stjórnþækja sé á hendi þeirrar nefndar sem grípa þarf til aðgerða en skörp skil við skiptingu stjórnþækja orkar tvímælis.²⁰ Ein leið gæti þó verið sú að breyta orðalagi 10. gr. laganna og fella það að 9. gr. til afmörkunar á valdsviði peningastefnunefndar, þannig að tekinn sé af allur vafi um að skil séu á milli hennar og fjármálastöðugleikanefndar. Orðalag 10. gr. gæti í því ljósi orðið eitthvað á þessa leið: „Til að framfylgja peningastefnu Seðlabankans og stuðla að því að markmiðum bankans um stöðugt verðlag verði náð tekur peningastefnunefnd ákvarðanir um vexti, viðskipti við lánastofnanir önnur en tilgreind eru í 2. mgr. 19. gr. um bindiskyldu, viðskipti á gjaldeyrismarkaði og viðskipti með verðbréf.“

7.1.4 Samvinna nefndanna

Samvinna nefndanna er mikilvæg og e.t.v. má formbinda hana í meira mæli en gert hefur verið til þessa. Sérstaklega er nauðsynlegt að tryggja upplýsingaflæði og viðbragðsflýti ef bregðast þarf við hættu á áföllum. Vandræði geta skapast ef nefndirnar eru ekki sammála. Aðgerðir nefndanna geta verið gagnvirkar og beita má sumum stjórnþækjum í fleiri en einum tilgangi eins og fram hefur komið.

Að auki er nauðsynlegt að hafa í huga almennt samspil peningastefnu og fjármálastöðugleika. Nýlegt dæmi um það samspil má finna í fundargerð peningastefnunefndar þegar til umræðu var hækkun vaxta sem kynnt var 6. okt. sl. Í fundargerðinni segir m.a.: „Jafnframt var bent á að í ljósi nýlegra ákvarðana fjármálastöðugleikanefndar Seðlabankans um lækkun á hámarki veðsetningarhlutfalls fasteignalána og reglur um hámark greiðslubyrðarhlutfalls lántakenda væri betra að taka áfram varfærin skref þar sem töluverð óvissa væri til staðar um samspil vaxtahækkana bankans og beitingu þjóðhagsvarúðartækja sem þessara.“

²⁰ Í sambandi við aðgreiningu markmiða og stjórnþækja er vert að gefa gaum að frumvarpi að nýjum lögum um Seðlabanka Svíþjóðar og tilheyrandi umsögnum. Markverðasta breytingin sem kveðið er á um í frumvarpinu er sú að dregin eru skörp skil milli meginhlutverka bankans, þ.e. peningastefnu og fjármálastöðugleika, og er stjórnþækjunum skipt upp og útfært nákvæmlega hvenær, hvar og hvernig eigi að beita tilteknum tækjum. Seðlabanki Svíþjóðar og sérfræðingar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafa í umsögnum sínum lagst gegn þessum fyrirhuguðu breytingum aðallega á þeim forsendum að með breytingunum sé svigrúm bankans til að bregðast tímanlega við hættum í efnahags- og fjármálum skert.

7.2 Fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd

7.2.1 Fjármálaeftirlit og fjármálastöðugleiki

Í 1. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er rakið að markmið fjármálaeftirlits sé að eftirlitsskyldir aðilar starfi í samræmi við lög og reglur og að starfsemin sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og taki mið af neytendavernd. Eftirlitsreglur og viðmið er svo að finna í ýmsum sérlögum.

Í samræmi við alþjóðlega strauma og stefnur var árið 2019 bætt við ákvæðum um að fjármálaeftirlit ætti að taka meira mið af almannahagsmunum og er nú meðal annars tekið fram í lögum að eftirlitið eigi að stuðla að fjármálastöðugleika og draga úr líkum á því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila leiði til tjóns fyrir almenning. Einnig var áréttað að rekstur fyrirtækja væri á ábyrgð stjórnenda þeirra, en frá bankahruninu 2008 hefur meiri áhersla verið lögð á að regluverk og eftirlit skili því að skattfé verði síður eytt í að bjarga fjármálafyrirtækjum á barmi gjaldþrots. Evrópusambandið hefur endurskoðað alla löggjöf um bankaeftirlit og skilavald með þessi markmið að leiðarljósi og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) og Alþjóðastöðugleikaráðið (FSB) hafa endurskoðað ýmis stefnuviðmið og leiðbeiningar til ríkja heims á þessu sviði.

Í hinum nýju lögum um Seðlabanka Íslands er fjármálastöðugleiki eða fjármálastöðugleikavinna ekki beinlínis skilgreind. Fram kemur í 2. gr. laganna að bankinn skuli stuðla að fjármálastöðugleika og virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslumiðlun í landinu og við útlönd. Í 13. gr. sem fjallar um verkefni fjármálastöðugleikanefndar er síðan lagt í hennar vald að leggja mat á ástand og horfur í fjármálakerfinu og benda stjórnvöldum á aðgerðir til að „efla og varðveita fjármálastöðugleika“ þegar tilefni er til.

Hugtakið þjóðhagsvarúð er einnig notað um þessi markmið og fjármálastöðugleikanefnd fer með þau stjórnþæki sem henni tengjast. Eins og frá greinir í 6. kafla um fjármálastöðugleikanefnd má segja að þar sé á ferðinni svið sem er enn í mótun en hefur sterk tengsl bæði við hefðbundin viðfangsefni seðlabanka um efnahagslegan stöðugleika og eftirlitsstarfsemi sem snýr að einstökum fyrirtækjum.

7.2.2 Fjármálaeftirlitsnefnd og fjármálastöðugleikanefnd

Hluta þeirra viðfangsefna sem fjallað er um í tengslum við fjármálastöðugleika eða þjóðhagsvarúð var áður bæði sinnt í Seðlabankanum og hjá Fjármálaeftirlitinu. Eitt aðalmarkmiðið með sameiningu stofnananna var að tryggja góða yfirsýn yfir eigin fé og laust fé hjá eftirlitsskyldum aðilum og á markaðinum í heild sinni. Þrátt fyrir þetta er ákveðinni skiptingu þessara verkefna viðhaldið með núverandi verkaskiptingu á milli fjármálaeftirlitsnefndar og fjármálastöðugleikanefndar.

Í núverandi verkaskiptingu eru ýmis verkefni sem skarast á milli nefndanna. Hér má sem dæmi nefna ákvarðanir sem tengjast skilavaldi samkvæmt lögum nr.

70/2020 þar sem fjármálastöðugleikanefnd tekur ákvarðanir varðandi einstakar lánastofnanir og verðbréfafyrirtæki (skilaáætlanir), lágmarkskröfur um eiginfjárgrunn og hæfar skuldbindingar til niðurfærslu o.fl.

Á hinn bóginn er gert ráð fyrir því að fjármálaeftirlitsnefnd veiti álit um þessi málefni áður en ákvörðun er tekin. Fjármálaeftirlitsnefnd tekur ákvarðanir um eiginfjárgrunn og sérstaka kröfu um lausafé (o.fl.) í svokölluðu könnunar- og matsferli fjármálafyrirtækja (bæði kerfislega mikilvægra og annarra). Einnig hefur fjármálaeftirlitsnefnd með ákvarðanir um rekstrarhæfi að gera, svo og afturköllun starfsleyfis o.fl. sem lýtur að lífvænleika eftirlitsskyldra aðila.

Öll þau verkefni sem hér eru nefnd í dæmaskyni eru mikilvæg og snúa bæði að eftirliti með einstökum fyrirtækjum og fjármálastöðugleika, bæði þegar kemur að fyrirbyggjandi þáttum og þegar grípa þarf til aðgerða þegar vá steðjar að. Skipting verkefna er ekki að öllu leyti rökrétt og virðist eiga rót sína að rekja til fyrri tilhögunar, þ.e. áður en Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið sameinuðust.

Verkefni fjármálaeftirlitsnefndar eru mjög fjölbreytt í orði en eru mörg hver á borði framseld til varaseðlabankastjóra. Í aðalatriðum eru það auðvitað eftirlitsdeildir stofnunarinnar sem fara með hið daglega eftirlit og í fæstum tilvikum er tilefni til að blanda nefndum sem koma stopult saman í þau flóknu og sérhæfðu málefni. Fjármálaeftirlitsnefndin sjálf sér ekki um eftirlit eða samskipti við eftirlitsskylda aðila. Hennar verkefni felst fyrst og fremst í að taka ákvarðanir í stjórnáslumálum sem varða brot gegn reglum, sem er býsna fjarlæggt fyrirbyggjandi starfi eða því sem tengist fjármálastöðugleika.

7.2.3 Er þörf á endurskilgreiningu verkefna?

Eftir að hafa farið yfir gögn nefndanna og tekið viðtöl við fjölda fólks sem kemur að starfinu telur úttektarnefndin að huga eigi að breytingum. Nær væri að sinna þjóðhagsvarúð og stefnumarkandi ákvörðunum fyrir eftirlitsskylda aðila á einum eða sameiginlegum vettvangi fremur en að skipta verkefnum á milli nefnda þar sem óhjákvæmilega verður um tvíverknað að ræða og hætta er á að mál falli á milli.

Hér má einnig hafa í huga að nánast allur íslenski bankamarkaðurinn er á hendi þeirra þriggja banka sem teljast kerfislega mikilvægir. Staða þeirra og rekstur er algjörlega beintengd álitamálum um fjármálastöðugleika og engin leið að líta framhjá því að allt starf að fjármálastöðugleika yrði markvissara ef ein nefnd hefði heildaryfirsýn yfir markaðinn og fengi á sitt borð ákvarðanir í könnunar- og matsferli fjármálafyrirtækja.

Við skiptingu á milli fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar virðist fyrst og fremst hafa verið tekið mið af því að ekki væri raskað verkefnum sem áður voru á borði stjórnar Fjármálaeftirlitsins, en vandséð er að tilgangur með sameiningu og tækifæri sem í henni felast verði fullnýtt nema nefndaskipanin taki frekar mið af rökréttri skiptingu verkefna. Í því sambandi hafa viðmælendur nefnt að mikið umstang sé í kringum fundi

fjármálaeftirlitsnefndar án þess að þar eigi sér stað í raun efnismikið starf, nema þá að því marki sem lýtur að einstökum stjórnsýsluákvörðunum. Sérþekking nefndarmanna myndi einnig nýtast betur með rökréttari og betur skilgreindri skiptingu. Hér er að sjálfsögðu ekki lagt til að dregið verði úr mikilvægi fjármálaeftirlits heldur þeirri starfsemi þvert á móti tryggður sess þar sem þekking á flóknum viðfangsefnum í einstökum málaflokkum er hluti af stærri sýn.

Að þessu sögðu telur nefndin að til greina komi að endurskoða þau verkefni sem falin eru nefndunum tveimur. Við þá endurskoðun ætti að hafa eftirfarandi að leiðarljósi:

- *Í fyrsta lagi* að skilgreina betur í upphafi hvaða verkefni og ákvarðanir þarf í raun að fela sérstökum nefndum í stað þess að þau heyri undir stofnunina Seðlabanka Íslands og lúti þar innra stjórnskipulagi. Eins og bent er á í kafla 7 er fyrirkomulag á verksviði fjármálaeftirlitsnefndar ekki með sem bestu sniði og væri nær að fjölmörgum verkefnum sem nefndinni eru falin væri í raun komið fyrir í stjórnskipulagi bankans í einu lagi af stjórnsýslu. Einnig eru verkefni, sem nú hafa verið falin fjármálastöðugleikanefnd, t.d. á sviði skilavalds (mat á skilabærni o.fl.), þess eðlis að varla virðist þörf á því að um þau sé fjallað á sviði sérstakrar nefndar. Sérþekking ytri nefndarmanna þyrfti að vera mjög sértæk á því sviði ef gagn á að vera af.
- *Í öðru lagi* telur nefndin koma til greina að ýmsar ákvarðanir um refsikennd viðurlög og íþyngjandi stjórnsýsluákvæðanir sem beinast að einstaklingum og fyrirtækjum verði teknar með breyttu fyrirkomulagi þar sem réttlát málsmeðferð er betur tryggð og af nefnd sem skýrlega væru falin slík verkefni en ekki önnur og ólík viðfangsefni. Í slíkum málum reynir fyrst og fremst á lagalega þætti frekar en hagfræðilega. Gera mætti breytingar á fjármálaeftirlitsnefnd sem tryggja þetta en hinn valkosturinn er að bankinn sjálfur taki einfaldlega slíkar ákvarðanir eftir að hafa kallað eftir andmælum frá þeim sem í hlut eiga.
- *Í þriðja lagi* telur úttektarnefndin að þau verkefni sem eftir væru á sviði fjármálaeftirlits og fjármálastöðugleika ættu heima hjá einni og sömu nefndinni. Hér væri þá meðal annars um að ræða ákvarðanir um eiginfjárgrunn og lausafé í tengslum við könnunar- og matsferli fjármálafyrirtækja (sem fjármálaeftirlitsnefnd hefur nú með höndum), sem hljóta að tengjast umfjöllun um eiginfjárauka en þeir eru í núverandi fyrirkomulagi á borði fjármálastöðugleikanefndar.
- Einnig saknar úttektarnefndin þess að hvergi er vikið sérstaklega að stefnumótun í fjármálaeftirliti í lögum eða starfsreglum nefnda. Fela mætti varaseðlabankastjóra víðtækara hlutverk við stefnumótun, samhfæfingu eftirlits og leiðbeinandi tilmæli.

7.3 Skilavald

Með innleiðingu á tilskipun um endurreisn og skilameðferð (BRRD) voru gerðar nokkrar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, en einnig voru sett ný heildarlög um skilameðferð lánastofnana og verðbréfafyrirtækja er tóku gildi 1. september 2020. Með því voru settar ýmsar reglur og heimildir í þeim tilgangi að varðveita fjármálastöðugleika og minnka neikvæðar afleiðingar fjármálaáfalla.

Skilavaldið, en svo er stjórnvaldið nefnt sem fer með helstu hlutverkin í þessu nýja regluverki, er hluti af Seðlabanka Íslands en á þó að vera „aðgreint frá annarri starfsemi í skipulagi bankans“, eins og það er orðað í 1. mgr. 4. gr. Eins og nafnið gefur til kynna hefur skilavaldið margs konar starfsemi með höndum sem á að stuðla að því að hægt verði að grípa til árangursríkra og fumlausra aðgerða þegar stefnir í óefni. Þær eru í fyrsta lagi í formi fyrirbyggjandi aðgerða, þ.e. gerð svokallaðra skilaáætlana og mati á skilabærni. Einnig er skilavaldinu ætlað að fylgjast með því að haldnar séu kröfur um lágmarks eiginfjárgrunn og „hæfar skuldbindingar“, en það eru kröfur á viðkomandi stofnun sem hægt er að færa niður við tiltekin skilyrði. Þá hefur skilavaldið miklu hlutverki að gegna þegar kemur að því að grípa til aðgerða og einnig er að finna ríkulegar heimildir til að sekta þá sem ekki sinna skyldum sínum samkvæmt lögnum, allt að 770 milljónum króna.

Verkefni skilavaldsins eru því í hópi þeirra sem lengst ganga í að takmarka réttindi og beita valdi gagnvart fyrirtækjum og einstaklingum. Þessi löggjöf var ekki komin til skjalanna þegar ný lög um Seðlabankann og nefndafyrirkomulagið tók gildi um áramótin 2020. Því gera ákvæði Seðlabankalaganna um einstakar nefndir ekki ráð fyrir nokkurs konar þátttöku þeirra í verkefnum skilavaldsins.

Störf skilavaldsins tengjast fjármálaeftirliti og fjármálastöðugleikastarfi. Þá kveða lög á um að það megi ekki beita heimildum sem geti haft „kerfislæg áhrif“, m.a. til að færa niður skuldbindingar, nema með samþykki ráðherra. Ákvarðanir um skilabærni og skilaáætlanir skulu ekki teknar nema að undangengnu „samráði við Fjármálaeftirlitið“ og Fjármálaeftirlitið tekur einnig ákvörðun um hvort fyrirtæki sé á „fallanda fæti“ en það er skilyrði fyrir því að komi til eiginlegrar skilameðferðar og beitingu skilaúrræða.²¹ Við skilameðferðina sjálfa og beitingu úrræða þar er hins vegar ekki gert ráð fyrir neinu hlutverki Fjármálaeftirlits (og þar með fjármálaeftirlitsnefndar) eða fjármálastöðugleikanefndar. Þegar kemur að ráðstöfun opinbers fjár í þessa þágu, eða úthlutun úr skilasjóði, virðist ekki gert ráð fyrir nokkurs konar þátttöku nefndanna. Þá er rétt að nefna að við beitingu þvingunarúrræða og

²¹ Eins og áður segir í kafla 6.1 er ákvörðunarvald í öllum málum sem heyra undir fjármálaeftirlit nú í hendi fjármálaeftirlitsnefndar, sbr. gr. 4.13.2. og gr. 5.1.12.2. í starfsreglum nefndarinnar.

viðurlaga er það lagt í hendur Seðlabanka Íslands að leggja á slík viðurlög eða gera sátt um þau.

Í gr. 2.7 í starfsreglum fjármálastöðugleikanefndar hafa verið sett ákvæði um að sú nefnd taki nokkrar ákvarðanir sem skilavaldinu er ætlað að taka samkvæmt lögum. Þar undir eru ákvarðanir um skilaáætlanir, skilabærni, lágmarkskröfu vegna eiginfjárgrunns og hæfra skuldbindinga og opinber stjórnvaldsfyrirmæli. Rætt er um í starfsreglunum að tiltekna ákvarðanir skuli teknar „að fengnu álit fjármálaeftirlitsnefndar“. Um lagaheimild fyrir þessu fyrirkomulagi er í starfsreglunum vísað til 1. mgr. 4. gr. laga um skilameðferð og b-liðar 13. gr. Seðlabankalaga. Hvorugt þessara lagaákvæða virðist þó veita beina heimild fyrir því að fela nefndinni ákvörðunarvald í þessum málum og álitaefni hvort ekki þurfi að skjóta betri stoðum undir fyrirkomulagið.

Að öðru leyti hafa eftirfarandi álitaefni vaknað í tengslum við samskipti skilavaldsins við nefndir Seðlabankans:

- Í fyrsta lagi má nefna að það getur verið þungt í vöfum að koma því svo fyrir að fjármálaeftirlitsnefnd, sem fundar 10 sinnum á ári, komi sér inn í, fjalli um og veiti umsögn til fjármálastöðugleikanefndar, sem fundar almennt fjórum sinnum á ári, um skilaáætlanir, skilabærni, eiginfjárgrunn og skuldbindingar sem eru hæfar til niðurfærslu. Hér er um mjög sérhæfð og tæknileg atriði að ræða sem efast má um að nefndirnar geti í raun fjallað um þannig að gagn sé af í núverandi fyrirkomulagi. Það er spurning hvort ekki sé hægt að taka ákvarðanir í slíkum málum með innra samráði innan bankans, a.m.k. ef ekki er um að ræða mál þar sem andmæli hafa komið fram eða deilur eru við þá sem í hlut eiga.
- Í öðru lagi er það ákveðið stílbrot, ef svo má segja, að skilavaldið taki mest íþyngjandi ákvarðanirnar (um beitingu skilaúrræða og heimilda) án þess að nokkuð sé kveðið á um það ákvarðanaferli, samráð eða umboð til einstakra ákvarðana í lögum. Þetta er nokkuð óskýrt í ljósi þess að lögin kveða á um að skilavaldið sé „aðgreint frá annarri starfsemi í skipulagi bankans“. Mun þýðingarminni og léttvægari ákvarðanir fara í gegnum nefndarferli. Þá er ljóst að Seðlabankanum er ætlað hlutverk í rannsókn og viðurlagaákvörðunum (sektarmálum) án þátttöku nefndanna.

Huga má að þessum atriðum í tengslum við endurskoðun á lögum um Seðlabankann með það að leiðarljósi að verkaskipting sé skýr og hægt sé að taka ákvarðanir á mjög skilvirkan hátt þegar hætta steðjar að.

8. Ytri nefndarmenn

Staða ytri nefndarmanna í lykilnefndum Seðlabanka Íslands er að sumu leyti ólík vegna mismunandi eðlis nefndanna. Í viðtölum mátti þó greina nokkur atriði varðandi stöðu ytri nefndarmanna sem eru sameiginleg nefndunum þremur.

8.1 Skipun, hæfi og hæfni ytri nefndarmanna

Samkvæmt Seðlabankalögum á hið sama við um ytri nefndarmenn allra nefndanna þriggja að þeir eru skipaðir af ráðherra til fimm ára í senn og að ráðherra getur aðeins skipað sama mann í hverja af nefndunum tvisvar sinnum. Þau sjónarmið komu fram í viðtölum úttektarnefndar að þótt mikilvægt sé að ytri nefndarmönnum sé reglulega skipt út, til að tryggja endurnýjun og stuðla að gagnrýninni umfjöllun og óheftum skoðanaskiptum, þá sé ekki skynsamlegt að skipta út öllum ytri nefndarmönnum á sama tíma, eins og fylgir núverandi fyrirkomulagi að einhverju leyti. Mikilvægt er að sú reynsla og þekking sem þeir hafa yfir að ráða hverfi ekki úr nefnd á einu bretti. Það má finna fordæmi fyrir því erlendis að nefndir hafi skipunartímann mismunandi fyrir einstaka ytri nefndarmenn til að tryggja „stofnanaminni“ nefndarinnar. Huga má að þessum atriðum í tengslum við endurskoðun á lögum um Seðlabankann með það í huga að ráðherra sé veitt svigrúm til þess að skipa ytri nefndarmenn með mislangan skipunartíma.

Í Seðlabankalögum er ekki að finna nánar tilgreindar hæfiskröfur varðandi ytri nefndarmenn nefndanna þriggja umfram þær sem snúa að almennum kröfum varðandi t.d. lögræði, fjárhagsstöðu og gott orðspor, og þá er þeim óheimilt að sinna störfum utan bankans sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa. Fram kom í viðtölum úttektarnefndar að í þessu samhengi þurfi að líta til fjármálaeftirlitsnefndar, og þá sérstaklega þeirrar stöðu að einn þeirra sem ráðherra skipaði til setu í þeirri nefnd er skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, en af því gætu sprottið spurningar um vanhæfi vegna eignarhluta ríkissjóðs í tveimur af þremur viðskiptabönkunum. Úttektarnefnd tekur ekki afstöðu til þessa álitamáls sérstaklega, enda ekki innan verksviðs nefndarinnar að fjalla um einstakar ákvarðanir nefndanna eða störf einstakra nefndarmanna, en bendir á að almennt kunni málefni skipunar ytri nefndarmanna að þarfnast skoðunar, með hliðsjón af því að mögulegt eða fyrirsjáanlegt vanhæfi þeirra kunni að hafa áhrif á skilvirkni og störf nefndanna. Í því sambandi bendir úttektarnefnd á að í Seðlabankalögum er ekki að finna ákvæði um skipun varamanna fyrir ytri nefndarmenn í nefndunum þremur. Í viðtölum úttektarnefndar kom fram að það gætu komið upp aðstæður þar sem hjálplegt myndi reynast að hafa varamenn tiltæka en það á þó sérstaklega við í tilviki fjármálaeftirlitsnefndar vegna spurninga um hæfi í ljósi eðlis starfa nefndarinnar. Þetta virðist síður þarfnast athugunar við í hinum nefndunum tveimur.

Í Seðlabankalögum segir um bæði fjármálaeftirlitsnefnd og fjármálastöðugleikanefnd að nefndirnar skuli þannig samsettar að þær „búi sameiginlega yfir fullnægjandi þekkingu, hæfni og reynslu til að vinna þau verkefni sem nefndinni eru falin“ (2. mgr. 12. gr. og 2. mgr. 15. gr. Seðlabankalaga). Lögín kveða síðan á um að ytri nefndarmenn í fjármálastöðugleikanefnd skuli vera sérfræðingar í málefnum fjármálamarkaðar eða hagfræði, auk þess sem áheyrnarfulltrúi ráðuneytisins skuli vera ráðuneytisstjóri eða embættismaður, og ytri nefndarmenn í fjármálaeftirlitsnefnd skulu vera sérfræðingar í málefnum fjármálamarkaðar. Sum verkefni þessara nefnda kalla á vandfundna sérþekkingu. Fram kom í viðtölum að til að fá fram nægilega breidd þekkingar þyrfti jafnvel að gera sérstakar hæfniskröfur til einstakra ytri nefndarmanna. Slík sérhæfing er nú þegar til staðar að einhverju leyti og er mikilvæg í ljósi þeirra fjölbreyttu verkefna sem þessum tveimur nefndum eru falin. En einnig kom fram að vegna smæðar landsins gæti reynst erfitt að finna fólk með tilskilda sérþekkingu. Til að tryggja áframhaldandi breidd þekkingar gæti verið til bóta að auglýsa stöður ytri nefndarmanna til að leita uppi alla þá sem gætu uppfyllt hæfniskilyrði laganna. Í peningastefnunefnd eru raunar fordæmi fyrir því að skipaður hafi verið erlendur ytri nefndarmaður, en í því sambandi þarf vitanlega að hafa í huga mögulegan kostnað og umstang vegna þess hve mikið efni er lagt fyrir nefndirnar, sem þyrfti þá að þýða og það jafnvel undir mikilli tímapressu.

Þótt Seðlabankalög geri ekki sömu kröfur um samsetningu peningastefnunefndar, og mæli aðeins almennt fyrir um að ytri nefndarmenn þar séu sérfræðingar á sviði efnahags- og peningamála, geta öll framangreind sjónarmið einnig átt við um þá nefnd. Í öllu falli er mikilvægast að tilkoma og skipun ytri nefndarmanna í nefndunum þremur sé með það að markmiði að stuðla að upplýstri og málefnalegri umfjöllun sem og óheftum skoðanaskiptum. Hvernig það verði gert þarf að veita og meta hverju sinni en úttektarnefnd hvetur til þess að ávallt verði haft að leiðarljósi við skipan í nefndirnar þrjár að samsetning þeirra nái fram nægilegri fjölbreytni (e. diversity) og komi í veg fyrir hjarðhugsun (e. groupthink).

8.2 Stuðningur við ytri nefndarmenn

Ytri nefndarmenn sem skipaðir eru af ráðherra sinna sínu starfi væntanlega í flestum tilvikum sem auka- eða hliðarstarfi. Af stöðu þeirra leiðir að ytri nefndarmenn hafa eðli máls samkvæmt ekki sama aðgang og innri nefndarmenn að starfsfólki Seðlabankans og þar með þekkingu og gögnum. Þá verður að hafa í huga að tilkoma ytri nefndarmanna er ekki einasta til þess að stuðla að gagnrýninni umfjöllun og óheftum skoðanaskiptum heldur einnig til að dreifa valdi og því er mikilvægt að ytri nefndarmenn hafi góðan stuðning og aðstöðu til að sinna sínu mikilsverða hlutverki.

Út frá framansögðu er mikilvægt að tryggja ytri nefndarmönnum aðgang að öllu því efni sem þeir telja nauðsynlegt til að geta myndað sér sjálfstæða skoðun á því sem til umfjöllunar er í nefndunum hverju sinni. Það komu til að mynda

fram í samtölum úttektarnefndar athugasemdir í tengslum við fjármálaeftirlitsnefnd og fjármálastöðugleikanefnd um að gögn bærust of seint til ytri nefndarmanna og þar með gæfist lítill tími fyrir þá til að setja sig inn í málin fyrir fundi nefndanna. Þá komu fram athugasemdir um að of mikið væri á dagskrá funda og í raun skapaðist ekki nægilegt svigrúm til að skiptast á skoðunum innan þess tíma sem fundunum væri úthlutað. Úttektarnefnd telur að úr þessu megi bæta en þess ber að geta að í samtölum nefndarinnar kom fram fullur vilji til þess af hálfu Seðlabankans.

Einnig verður að hafa í huga að ekki er nægjanlegt að afhenda gríðarmikið magn af óunnum gögnum. Staða ytri nefndarmanna felur í sér að samantektir og greiningar, sem jafnvel eru gerðar að frumkvæði þeirra sjálfra, geta skipt miklu máli. Í því sambandi má velta fyrir sér hvort ytri nefndarmenn ættu að hafa aðgang að einum eða fleiri starfsmönnum Seðlabankans en ekki er til eitt einhlítt svar við því. Til dæmis væri aðgangur að fáeinum starfsmönnum varla fullnægjandi ef ekki væri með því náð yfir allar þær deildir bankans sem málefni nefndanna snúa að. Úttektarnefnd telur því að það sé betra verklag ef almennt er gert ráð fyrir að ytri nefndarmenn hafi raunverulega möguleika á að fá frekari greiningar og upplýsingar út frá sjónarmiðum sínum. Eðlilegt væri að sá varaseðlabankastjóri sem er staðgengill formanns viðkomandi nefndar sjái um að framfylgja þeirri beiðni innanhúss.²²

Enn fremur komu fram í viðtölum úttektarnefndar þau sjónarmið að hugsanlega þyrfti sérstaklega að huga að stuðningi við ytri nefndarmenn þegar þeir hefja störf fyrir nefndirnar. Markmiðið með því væri að tryggja að þeir fengju í upphafi þann stuðning og þá fræðslu sem nauðsynleg er til að þeirra framlag hafi nægilegt vægi gagnvart þeim sem reyndari eru. Í viðtölum kom þó einnig fram að í tilviki fjármálastöðugleikanefndar, þar sem allir ytri nefndarmenn eru nýir, hafi verið unnið talsvert í því að aðstoða þá við upplýsinga- og þekkingaröflun. Meðal annars hafi þeim verið boðið á kynningarfundum um ýmis málefni, til viðbótar við hina reglubundnu fundi, og telur úttektarnefnd það vera til eftirbreytni.

Að lokum er það að segja að ytri nefndarmenn eru skipaðir af ráðherra en vegna sjálfstæðis Seðlabankans, og einnig þagnarskyldu um meðal annars málefni bankans, er ekki ljóst hvort þeir geti snúið sér til ráðherra eða annars aðila hafi þeir einhverjar athugasemdir varðandi fyrirkomulag á vinnu nefndarinnar eða aðrar áhyggjur. Gera verður þó ráð fyrir því að ytri nefndarmenn geri athugasemdir á vettvangi nefndar, við formann hennar beint eða með athugasemdum og eftir atvikum bókunum á fundi, en sé sú leið ekki

²² Þó svo að peningastefnunefnd hafi starfað lengur en hinar nefndirnar tvær, og þar sé komið betra form á það hvernig undirbúningi er háttað í aðdraganda ákvarðana um notkun stjórnþækja nefndarinnar, þá má lengi gott bæta enda var einnig minnst á það í samtölum úttektarnefndar að jafnvel þar mætti styðja betur við ytri nefndarmenn í aðdraganda funda.

fær eða fullreynd er staðan sú sem áður er lýst. Hér verður jafnframt að hafa í huga að samkvæmt Seðlabankalögum tekur eftirlit bankaráðs ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Úttektarnefnd telur því að skýra þyrfti það með formlegum hætti hvaða farvegur sé hugsaður fyrir ytri nefndarmenn hafi þeir athugasemdir við nefndarstörf og upplifi að ekki dugi að koma þeim athugasemdum á framfæri á nefndarfundunum sjálfum.

9. Orðsporsáhætta

9.1 Undirbúningur og frumvarp til Seðlabankalaga 2019

Við undirbúning að sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins kom fram það sjónarmið að orðspori Seðlabankans kynni að vera hætta búin ef fjármálaeftirlitsstarfsemi yrði að öllu leyti flutt til bankans. Ætla má að varnaðarorðin hafi komið til vegna væntinga til þess að ágreiningsmál og áfellisdómar um eftirlitsstarfsemi kynnu að skaða það traust bankans sem er hornsteinn í miðlun peningastefnunnar.

Í frumvarpi til laga um Seðlabankann árið 2019 var tekið tillit til þessara sjónarmiða með því að setja á laggirnar sjálfstæða nefnd, fjármálaeftirlitsnefnd, sem að meirihluta til var skipuð utanaðkomandi nefndarmönnum. Var talið að með því mætti meðal annars tryggja að ákvarðanir í málum á því sviði væru aðgreindar frá öðrum sviðum, einkum þegar kæmi að ákvörðunum á sviði peningastefnu og beitingu stjórnþækja sem heyra til hinnar hefðbundnu starfsemi seðlabanka.

Í almennum athugasemdum með frumvarpinu sagði að það væri mikilvægt að „fyrirkomulag ákvarðanaferlis aðskilinna verkefna sameinaðrar stofnunar verði gagnsætt og fastmótað og meiri háttar ákvarðanir verði í fjölskipuðum nefndum með aðkomu utanaðkomandi aðila“.

Í frumvarpinu var þó gert ráð fyrir því að seðlabankastjóri yrði formaður fjármálaeftirlitsnefndar með sama hætti og í hinum nefndunum tveimur, enda var annað aðalmarkmið lagasetningarinnar að tryggja yfirsýn og skilvirkni í starfsemi hinnar sameinuðu stofnunar við „framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits“.

9.2 Meðferð málsins á þingi

Við meðferð frumvarpsins á þingi komu fram ákveðnar efasemdir um þetta fyrirkomulag. Í umsögn Seðlabanka Íslands segir að koma þurfi í veg fyrir að ólík stefnumið rekist á og orðsporsáhætta aukist er hafi „truflandi“ áhrif. Í viðtölum nefndarinnar hefur einnig verið nefnt að fyrirkomulag við stjórn fjármálaeftirlitsnefndar eigi meðal annars rót að rekja til deilna sem voru á þingi um hvort sameina ætti Fjármálaeftirlitið og Seðlabankann. Um hafi verið að ræða málamiðlun sem fólst í því að seðlabankastjóri var ekki látinn stýra og sitja fundi fjármálaeftirlitsnefndar eins og hann gerir í hinum nefndunum tveimur.

Í nefndaráliti meirihluta efnahags- og viðskiptanefndar, sem fjallaði um frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands árið 2019, má sjá að tekið var undir þessar áhyggjur. Lagði nefndin til að frumvarpinu yrði breytt þannig að varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits yrði alla jafna formaður fjármálaeftirlitsnefndar. Talið var að þetta myndi draga úr orðsporsáhættu og

jafnframt „milda áhrif þeirrar miklu samþjöppunar þess valds sem leiddi af sameiningu ...“. Þó var gert ráð fyrir því að seðlabankastjóri tæki sæti í fjármálaeftirlitsnefnd í vissum stefnumarkandi og meiri háttar málefnum. Nefndin ákvað einnig að leggja til breytingartillögu sem er grunnurinn að starfi úttektarnefndarinnar sem stendur að gerð þessarar skýrslu. Er því litið svo á að þetta fyrirkomulag komi til sérstakrar skoðunar.

9.3 Athugun nefndarinnar

Nefndin hefur rætt þetta atriði, um orðsporsáhettu og mismunandi formennsku í fjármálaeftirlitsnefnd, við ýmsa viðmælendur bæði innan og utan Seðlabankans. Hefur þá bæði borið á góma sú skipan að seðlabankastjóri þurfi að bera ábyrgð á ákvörðunum nefndar sem hann á ekki sæti í nema í vissum tilvikum, og einnig hvort það hafi verið raunhæft að hafa þær áhyggjur af orðspori Seðlabankans sem að framan er lýst.

Í máli langflestra viðmælenda nefndarinnar hefur komið fram að áhyggjur af orðspori Seðlabankans hafi ekki raungerst eða verið ofmetnar. Eftirfarandi sjónarmið má nefna:

- *Í fyrsta lagi* hefur í raun ekki kveðið mikið að því að ákvarðanir á sviði fjármálaeftirlits hafi verið umdeildar eða gagnrýndar á opinberum vettvangi, hvorki eftir gildistöku laganna eða á síðari árum. Ekki hafa mörg mál rekið á fjörur dómstóla vegna slíkra ákvarðana, a.m.k. ekki fleiri en vænta má af sviði þar sem um er að ræða íþyngjandi inngríp. Þótt málefni gjaldeyriseftirlits Seðlabanka Íslands hafi verið umdeild er til þess að líta að þar var um að ræða óvenjulegar aðstæður á nýju sviði sem ekki er ástæða að ætla að hafi nokkur áhrif á hefðbundna fjármálaeftirlitsstarfsemi.
- *Í öðru lagi* hafa viðmælendur nefnt að það sé óskýrt og óheppilegt fyrirkomulag að seðlabankastjóri sitji ekki í fjármálaeftirlitsnefnd nema í vissum tilvikum. Ekki fari saman ábyrgð og áhrif á ákvarðanir í núgildandi fyrirkomulagi. Þá hafa utanaðkomandi aðilar rætt um að með þessu sé forsvar fyrir nefndina og fjármálaeftirlitsstarfsemina óskýrt og óþarflega flókið. Lagalega er það óvenjulegt að æðsti maður stofnunar sé settur til hliðar í hluta af starfsemi hennar.
- *Í þriðja lagi* er talið að Seðlabankinn muni í raun aldrei sleppa við gagnrýni eða óánægju með fjármálaeftirlitsstarfsemina þótt ákvarðanir séu teknar án þátttöku bankastjórans. Stofnunin sé ábyrg fyrir þeim og svari fyrir þær óháð því.
- *Í fjórða lagi* virðist ekki hafa borið neitt á því að ákvarðanir peningastefnunefndar eða umræða um peningastefnuna yfir höfuð hafi í umræðu um málefni bankans verið blandað saman við störf að verkefnum bankans við fjármálaeftirlit. Talið er að orðsporsáhætta hafi verið „ýkt“ og ekki sé hægt að benda á dæmi um að ákvarðanir á sviði

fjármálaeftirlits hafi „sett allt á hvolf“ eins og einn viðmælandi orðaði það.

Nefndin telur að þessi sjónarmið séu á rökum reist og að ekki hafi komið fram efnisleg rök fyrir því að hafa þurfi áhyggjur af orðspori Seðlabankans þótt hann hafi innan sinna vébanda eftirlit með fjármálastarfsemi. Að minnsta kosti muni núverandi fyrirkomulag hvorki fyrirbyggja né draga úr gagnrýnni umfjöllun eða ábyrgð þegar á hana reynir.

Þó er rétt að benda á að sumir viðmælendur nefndu að æskilegt væri að ýmsar íþyngjandi ákvarðanir væru teknar á öðrum vettvangi en hjá þeim starfsmönnum eða embættismönnum sem hafa með reglubundin samskipti og eftirlitsstörf við eftirlitsskylda aðila að gera. Þær röksemdir eru skiljanlegar og hafa einnig komið fram á alþjóðlegum vettvangi. Eins og bent er á í kafla 7.2. er að mati nefndarinnar vel hægt að bregðast við þessum sjónarmiðum – og ýmsum fleiri – með því að breyta verksviði fjármálaeftirlitsnefndar og fjármálastöðugleikanefndar. Ákvarðanir um viðurlög og íþyngjandi kvaðir og leyfisbreytingar væru þá teknar af sjálfstæðri ákvarðananefnd sem hefði yfir að ráða tilskilinni sérþekkingu. Stefnumörkun og fyrirbyggjandi eftirlitsstarfsemi væri ekki á könnu slíks aðila.

10. Skipunarbréf nefndarinnar



FORSETISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsætisraduneyti.is

Tryggvi Pálsson
Kjartansgötu 8
105 Reykjavík

Reykjavík 9. júní 2021
Tilv.: FOR21060075/

Efni: Skipun í nefnd um úttekt á reynslunni af starfi nefnda Seðlabanka Íslands

Vorið 2019 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til nýrra heildarlaga um Seðlabanka Íslands. Frumvarpið byggði á vinnu starfshóps forsætisráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Með frumvarpinu var lagt til við Alþingi að Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið sameinuðust í eina stofnun. Markmið sameinaðs banka væri að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi. Ákvarðanir um beitingu valdheimilda bankans væri teknar af peningastefnunefnd, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd. Nefndirnar væru skipaðar 5-7 fulltrúum Seðlabankans og utanaðkomandi sérfræðingum á viðkomandi sviði.

Frumvarpið varð að lögum nr. 92/2019 á vorþingi 2019 og tóku lög gildi 1. janúar 2020.

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis lagði til í nefndaráli sínu um frumvarpið að fyrir lok árs 2021 skyldi ráðherra flytja Alþingi skýrslu um reynsluna af starfi Seðlabankans og samþykkti Alþingi í framhaldinu svohljóðandi bráðabirgðaákvæði: „Fyrir lok árs 2021 skal ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga á sviði peninga- og fjármálahagfræði og fjármálaeftirlits um reynsluna af starfi nefnda Seðlabanka Íslands eftir gildistöku laganna, m.a. með hliðsjón af skiptingu verkefna á milli fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar. Meta skal sérstaklega reynsluna af varúðar- og viðskiptaháttaeftirliti innan bankans og mögulega orðsporsáhættu vegna þess.“

Forsætisráðherra hefur ákveðið að skipa úttektarnefnd skv. framangreindu bráðabirgðaákvæði VI í lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands. Nefndina skipa:

Tryggvi Pálsson, hagfræðingur, formaður,
Þórhildur Hansdóttir Jetzek, hagfræðingur,
Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður.

Starfsmaður nefndarinnar er Ragnar Ární Sigurðarson lögfræðingur í Seðlabanka Íslands.

Verkefni nefndarinnar er að gera úttekt á reynslunni af starfi peningastefnunefndar, fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar Seðlabanka Íslands frá gildistöku laga um bankann í ársbyrjun 2020. Til viðmiðunar í starfi sínu getur nefndin m.a. leitað svara við eftirfarandi spurningum:

- Hver er staða seðlabankastjóra innan fjármálaeftirlitsnefndar og framsal valds til

- varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits til ákvarðana sem ekki teljast meiri háttar?
- Er skýr verkaskipting á milli nefnda bankans? Ríkir sátt um hana? Sérstaklega þarf að skoða verkaskiptingu á milli fjármálastöðugleikanefndar og fjármálaeftirlitsnefndar.
 - Verður talið að varúðareftirliti með bönkum fylgi orðsporsáhætta fyrir aðra starfsemi bankans?
 - Verður talið að aðgerðir eða aðgerðarleysi bankans á sviði viðskiptaháttaeftirlits hafi eða geti skaðað trúverðuleika bankans og staðið í vegi fyrir árangri á öðrum sviðum?
 - Hafa verið merki um árekstur um markmið bankans innan og á milli nefnda hans á starfstíma nefndanna? Hvernig hefur verið tekið á slíkum árekstri?
 - Hvernig er flæði upplýsinga og ákvarðana á milli nefnda bankans?
 - Er aðstoð til utanaðkomandi nefndarmanna fullnægjandi?
 - Hvernig er háttað undirbúningi nefndarfunda?
 - Er gott jafnvægi í nefndum á milli fulltrúa Seðlabankans og ytri nefndarmanna?
 - Hvernig er samfella tryggt í starfi nefndanna?
 - Hvernig er ákvörðunum nefnda bankans fylgt eftir?
 - Búa nefndirnar sameiginlega yfir fullnægjandi þekkingu, hæfni og reynslu til að vinna þau verkefni sem þeim eru falin?
 - Hvernig er stjórnskipulag nefnda bankans borið saman við stjórnskipulag nefnda seðlabanka á t.d. Norðurlöndunum, Bretlandi og Írlandi?

Nefndin skal skila forsætisráðherra skýrslu sinni eigi síðar en 30. nóvember nk.



Katrín Jakobsdóttir

11. Viðauki I: Viðmælendur úttektarnefndar

Andri Fannar Bergþórsson, nefndarmaður í fjármálaeftirlitsnefnd

Axel Hall, nefndarmaður í fjármálastöðugleikanefnd

Ásgeir Jónsson, seðlabankastjóri

Ásdís Kristjánsdóttir, aðstoðarframkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins

Áslaug Árnadóttir, meðlimur í verkefnastjórn um endurskoðun lagaumgjarðar um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit

Ásta Þórarinsdóttir, nefndarmaður í fjármálaeftirlitsnefnd

Benedikt Árnason, ráðuneytisstjóri og fyrrv. skrifstofustjóri stefnumála í forsætisráðuneytinu

Björk Sigurgísladóttir, framkvæmdastjóri í Seðlabanka Íslands

Bryndís Ásbjarnardóttir, nefndarmaður í fjármálastöðugleikanefnd

Eggert Þröstur Þórarinsson, ritari fjármálastöðugleikanefndar

Finnur Sveinbjörnsson, fyrrv. framkvæmdastjóri í Seðlabanka Íslands

Flóki Halldórsson, forstöðumaður í Seðlabanka Íslands

Friðrik Már Baldursson, prófessor og fyrrv. nefndarmaður í nefnd sérfræðinga um heildarendurskoðun laga um Seðlabanka Íslands

Guðmundur Árnason, ráðuneytisstjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Guðmundur Kr. Tómasson, nefndarmaður í fjármálastöðugleikanefnd

Guðrún Sóley Gunnarsdóttir, aðst.frkvstj. í Seðlabanka Íslands

Guðrún Þorleifsdóttir, nefndarmaður í fjármálaeftirlitsnefnd

Gunnar Haraldsson, formaður fjármálaráðs

Gunnar Jakobsson, varaseðlabankastjóri fjármálastöðugleika

Gylfi Magnússon, formaður bankaráðs Seðlabanka Íslands

Gylfi Zoëga, nefndarmaður í peningastefnunefnd

Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri Samtaka atvinnulífsins

Haukur C. Benediktsson, framkvæmdastjóri í Seðlabanka Íslands

Hilmar Harðarson, formaður stjórnar Landssamtaka lífeyrissjóða

Ingimundur Friðriksson, ráðgjafi í Seðlabanka Íslands

Jón Þór Sturluson, dósent og fyrrv. aðstoðarforstjóri Fjármálaeftirlitsins

Karen Áslaug Vignisdóttir, ritari peningastefnunefndar

Katrín Júlíusdóttir, framkvæmdastjóri Samtaka fjármálafyrirtækja

Katrín Ólafsdóttir, nefndarmaður í peningastefnunefnd

Konráð S. Guðjónsson, hagfræðingur og aðst.frkvstj. Viðskiptaráðs Íslands

Már Guðmundsson, fyrrv. seðlabankastjóri

Nanna Huld Aradóttir, innri endurskoðandi Seðlabanka Íslands

Ólafur Sigurðsson, framkvæmdastjóri Birtu lífeyrissjóðs

Óli Björn Kárasón, formaður efnahags- og viðskiptanefndar

Perla Ösp Ásgeirsdóttir, fyrrv. frkvstj. áhættustýringar Landsbankans

Rannveig Júlíusdóttir, framkvæmdastjóri í Seðlabanka Íslands

Rannveig Sigurðardóttir, varaseðlabankastjóri peningastefnu

Róbert Farestveit, hagfræðingur Alþýðusambands Íslands

Sigurður Guðmundsson, fyrrv. ritari fjármálaeftirlitsnefndar

Svanhildur Hólm Valsdóttir, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs Íslands

Tómas Brynjólfsson, skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Unnur Gunnarsdóttir, varaseðlabankastjóri fjármálaeftirlits

Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur Samtaka fjármálafyrirtækja

Þórarinn Gunnar Pétursson, aðalhogfræðingur Seðlabanka Íslands

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri Landssamtaka lífeyrissjóða

Þráinn Eggertsson, prófessor emeritus og fyrrv. formaður nefndar sérfræðinga um heildarendurskoðun laga um Seðlabanka Íslands

12. Viðauki II: Tölur um fundi og birtingar nefndanna

Peningastefnunefnd: Dagsetningar funda og birtingar tengdar nefndinni.

	Fundardagur	Auka- eða reglulegur	Yfirlýsing birt	Fundargerð birt	Útgáfa Penningamála
2020	3.-4. febrúar	Reglulegur	5. feb.	19. feb.	5. feb.
	9.-10. mars	Reglulegur	11. mars	25. mars	
	17. mars	Aukafundur	18. mars	1. apríl	
	22.-23. mars	Aukafundur	25. mars	6. apríl	
	2. apríl	Aukafundur	8. apríl	22. apríl	
	18.-19. maí	Reglulegur	20. maí	3. júní	20. maí
	23. júní	Aukafundur	24. júní	8. júlí	
	24.-25. ág.	Reglulegur	26. ágúst	9. sept.	26. ágúst
	5.-6. okt.	Reglulegur	7. okt.	21. okt.	
	16.-17. nóv.	Reglulegur	18. nóv.	2. des.	18. nóv.
2021	1.-2. febrúar	Reglulegur	3. feb.	17. febrúar	3. feb.
	22.-23. mars	Reglulegur	24. mars	7. apríl	
	17.-18. maí	Reglulegur	19. maí	2. júní	19. maí
	23.-24. ág.	Reglulegur	25. ágúst	8. sept.	25. ágúst
	4.-5. okt.	Reglulegur	6. okt.	20. okt.	

Fjármálastöðugleikanefnd: Dagsetningar funda og birtingar tengdar nefndinni.

	Fundardagur	Auka- eða reglulegur	Yfirlýsing birt	Fundargerð birt	Útgáfa FS rits
2020	10. mars	Aukafundur		1. júlí	
	16. mars	Aukafundur	18. mars	1. júlí	
	31. mars	Reglulegur	8. apríl	1. júlí	
	22.-23. júní	Reglulegur	1. júlí	21. júlí	
	21.-22. sept.	Reglulegur	23. sept.	27. okt.	23. sept.
	14.-15. des.	Reglulegur	16. des.	29. mars 2021	
2021	12.-13. apríl	Reglulegur	14. apríl	31. maí	14. apríl
	28.-29. júní	Reglulegur	30. júní	27. júlí	
	27.-28. sept.	Reglulegur	29. sept.		29. sept.

Fjármálaeftirlitsnefnd: Dagsetningar funda og birtingar tengdar nefndinni.

	Fundardagur	Auka- eða reglulegur	Fundargerð samþykkt	5 eða 6 manna nefnd ²³
2020	3. janúar	Aukafundur ²⁴	23. janúar	5 manna
	23. janúar	Reglulegur	28. febrúar	5 manna
	28. febrúar	Reglulegur	10. júní	5 manna
	1. apríl	Reglulegur	10. júní	5 manna
	10. júní	Reglulegur	19. ágúst	5 manna
	19. ágúst	Reglulegur	16. september	5 manna
	16. september	Reglulegur	14. október	6 manna
	14. október	Reglulegur	11. nóvember	5 manna
	11. nóvember	Reglulegur		5 manna
	9. desember	Reglulegur		6 manna
2021	20. janúar	Reglulegur	17. febrúar	5 manna
	17. febrúar	Reglulegur	19. mars	6 manna
	8. mars	Aukafundur	16. júní	5 manna
	19. mars	Reglulegur	16. júní	5 manna
	14. apríl	Reglulegur	16. júní	6 manna
	1. júní	Aukafundur	18. ágúst	6 manna
	8. júní	Aukafundur	13. október	5 manna
	16. júní	Reglulegur	13. október	6 manna
	18. ágúst	Reglulegur	13. október	5 manna
	13. október	Reglulegur		5 manna

²³ Seðlabankastjóri hefur í nokkur skipti sett 5 manna fundi fjármálaeftirlitsnefndar, en einnig vikið af 6 manna fundum þegar tekin hafa verið fyrir mál sem ekki krefjast hans viðveru, og eru þessir fundir tilgreindir með skáletrun.

²⁴ Um var að ræða fyrsta fund fjármálaeftirlitsnefndar.

13. Viðauki III: Samanburður við stjórnskipulag nefnda seðlabanka í nágrannaríkjum Íslands

Yfirlit

Í kaflanum um **stjórnskipulag nefnda Seðlabanka Íslands og í nágrannaríkjunum** kemur m.a. fram að ekkert eitt fyrirkomulag gat verið fyrirmynd fyrir sameininguna hérlendis en þó var helst litið til Englandsbanka. Lýst er skipulaginu þar en síðan litið til hinna Norðurlandanna og Írlands. Ekki er annað að sjá en að fyrirkomulag peningastefnu á Íslandi sé að flestu leyti í samræmi við það sem telja má bestu aðferð (e. best practice). Gerð er grein fyrir aukinni áherslu á mikilvægi fjármálastöðugleika. Algengasta stjórnskipulag seðlabanka er þannig að um sé að ræða einn seðlabankastjóra og nokkra varaseðlabankastjóra, sem hver ber ábyrgð á ákveðnu málefnasviði. Oftast mynda seðlabankastjóri og varaseðlabankastjórar í sameiningu einhvers konar bankastjórn eða framkvæmdastjórn. Þar sem um fjölskipaðar nefndir er að ræða er seðlabankastjóri gjarnan formaður og varaseðlabankastjórnir sitja einnig í nefndunum.

Tildrög frumvarpsins

Við samningu þess frumvarps sem varð að Seðlabankalögum var litið til nokkurra kosta varðandi uppsetningu nefnda Seðlabankans. Verkefnisstjórnin leit til margra fyrirmynda í nágrannaríkjum Íslands, en komst að þeirri niðurstöðu að ekkert eitt fyrirkomulag hentaði betur en annað fyrir skipulag Seðlabanka Íslands eftir sameiningu Fjármálaeftirlitsins við bankann.²⁵ Þó má segja að í meginráttum hafi verið ákveðið að fara sömu leið og gert var þegar enska fjármálaeftirlitið var sameinað Englandsbanka. Þar voru settar upp þrjár nefndir, ein fyrir hvert meginsvið í starfsemi Englandsbanka. Hér á eftir er farið í stuttu máli yfir það hvernig fyrirkomulagið er hjá Englandsbanka og svo vikið í stuttlega að öðrum nágrannaríkjum Íslands. Að lokum eru dregnar fram meginlínur í tengslum við nefndarfyrirkomulag og stjórnskipulag í nágrannalöndunum.

Fyrirkomulagið í Englandsbanka

²⁵ Sbr. upplýsingar í samtali við nefndina.

Í Englandsbanka starfa þrjár nefndir sem taka ákvarðanir um peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirlit, líkt og nú er hér á landi.

- Peningastefnunefnd

Í peningastefnunefnd Englandsbanka, MPC (e. Monetary Policy Committee), sitja níu aðilar. Það eru seðlabankastjórinn, þrír af varaseðlabankastjórum bankans, aðalhogfræðingur bankans og svo fjórir ytri meðlimir sem eru tilnefndir af ráðherra. Einnig situr fulltrúi fjármálaráðuneytisins fundi nefndarinnar með málfrelsi en ekki atkvæðisrétt.²⁶ Nefndin hittist að lágmarki átta sinnum á ári og að lágmarki á tíu vikna fresti.²⁷ Sex atkvæði mynda meirihluta enda sé í þeim meirihluta tiltekinn lágmarksfjöldi atkvæða úr yfirstjórn bankans. Nefndin getur boðið aðilum að koma til fundar og taka til máls og nefndin setur sér starfsreglur.

Fyrirkomulagi funda MPC var breytt upp úr árinu 2014 til að svara kalli um aukið gagnsæi. Fundir nefndarinnar spanna nú rúmlega viku og gerir sú tilhögun kleift að birta fundargerð hvers fundar með niðurstöðu atkvæðagreiðslunnar samhliða yfirlýsingu nefndar og vaxtaákvörðun.²⁸ Þá er fundum nefndarinnar stillt upp þannig að farið er í gegnum fjögur aðgreind stig sem á að tryggja að ákvarðanir verði óhlutdrægar og nefndarmenn myndi sér eigin skoðun í kjölfar upplýsingaöflunar og umræðu. Stigin fjögur eru: 1) Upplýsingamiðlun: Fundir þar sem nefndarmenn fá kynningar frá starfsmönnum bankans. Í einhverjum tilvikum eru þeir fundir sameiginlegir með fjármálastöðugleikanefnd. 2) Umræða um efnahagsmál. Nefndarmenn ræða saman um stöðu og horfur hagkerfisins. 3) Umræða um peningastefnuna sjálfa. 4) Ákvörðun um beitingu stjórnækja. Með þessu móti er ákvarðanatökan sjálf aðgreind frá umræðunni til að forðast akkerisáhrif (e. anchoring effect) og hjarðhugsun (e. groupthink).

- Fjármálaeftirlit

Árið 2013 var fjármálaeftirlitinu í Englandi skipt upp í tvær aðgreindar stofnanir; viðskiptaháttæftirlit, FCA (e. Financial Conduct Authority), og varúðareftirlit, PRA (e. Prudential Regulatory Authority). FCA er í dag sjálfstæð stofnun sem hugar fyrst og fremst að neytendavernd og sinnir eindareftirliti með öllum fjármálastofnunum og er fjármögnuð með gjaldtöku af þeim. Forstjóri FCA situr jafnframt í fjármálastöðugleikanefnd. Þessi stofnun hefur eigin nefnd, RDC (e. Regulatory Decision Committee), sem tekur ákveðnar ákvarðanir fyrir hönd stofnunarinnar.

²⁶ Sjá um peningastefnunefnd Englandsbanka hér á vef bankans: <https://www.bankofengland.co.uk/about/people/monetary-policy-committee>

²⁷ Sjá hér lög um Englandsbanka á vef bankans: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/about/legislation/boe-charter.pdf>

²⁸ Sjá töflu A2 í viðauka 1 hér: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/news/2014/december/transparency-and-the-boes-mpc-response.pdf>

PRA er frá árinu 2016 hluti af Englandsbanka og sinnir reglusetningu á sviði eindarvarúðar og eftirliti með um 1.500 stærstu fjármálastofnunum.²⁹ Svipað og gert var hér á Íslandi var stjórn þessarar stofnunar leyst upp þegar stofnunin rann inn í Englandsbanka og í stað hennar var sett á stofn nefnd um fjármálaeftirlit, PRC (e. Prudential Regulation Committee). Verkefni PRC eru að taka stærstu ákvarðanir sem viðkoma fjármálaeftirliti. Í PRC sitja ellefu aðilar, þ.e. seðlabankastjórinn, þrír af varaseðlabankastjórum, forstjóri viðskiptaháttáeftirlitsins (FCA), aðili skipaður af seðlabankastjóranum með samþykki ráðherra og fimm ytri meðlimir skipaðir af ráðherra.³⁰ Nefndin hefur ekki ákveðinn lágmarksfjölda funda, heldur kemur hún saman hvenær sem seðlabankastjórinn eða einhver varaseðlabankastjóranna í nefndinni telur það nauðsynlegt, og einfaldur meirihluti ræður enda sé hann myndaður af a.m.k. þremur nefndarmönnum þar sem einn af þeim er úr yfirstjórn bankans eða einn af ytri nefndarmönnum. Nefndin getur boðið aðilum til fundar, og þá setur nefndin sér starfsreglur.

Sérstaklega er kveðið á um það í lögum um Englandsbanka að fjármálaeftirlitsnefnd PRC sé almennt heimilt að framselja vald sitt, eftir því sem hún telur henta, til einstaka nefndarmanns, undirnefndar sem skipuð er út úr nefndinni, einstaka embættis- eða starfsmanns innan bankans eða þá nefndar sem mynduð er af embættis- eða starfsmönnum úr bankanum. Þrátt fyrir almenna heimild til framsals er tekið fram að nefndin verði að framselja til framkvæmdastjóra yfir fjármálaeftirliti gerð tillögu að stefnu í fjármálaeftirliti, tillögur að fjármálaáætlun fyrir fjármálaeftirlitsstarfseminu og svo daglega stjórnun og framkvæmd eftirlitsstarfa. Enn fremur er tekið fram í lögum að nefndinni sé í nokkrum tilvikum óheimilt að framselja vald sitt og er það aðallega varðandi skýrslugjöf, reglusetningu, rýni, samþykkt og endurskoðun stefnu og útgáfu opinberra yfirlýsinga.

- Fjármálastöðugleikanefnd

Í kjölfar lagabreytinganna 2016 var nefnd um fjármálastöðugleika, FPC (e. Financial Policy Committee), sem var áður undir stjórn bankans, flutt upp í stjórnskipulaginu og hefur nú lagalega stöðu sem er sambærileg við stöðu hinna nefndanna tveggja, MPC og PRC. FPC hefur vald til að taka ákvarðanir um beitingu stjórnþækja á sviði fjármálastöðugleika og gefa fyrirmæli (e. power of direction) til bæði fjármálastöðugleikasviðs Englandsbanka og þeirra aðila sem sinna fjármálaeftirliti, þ.e.a.s. FCA og PRA. FPC hefur líka umboð til að gefa leiðbeinandi tilmæli (e. power of recommendation) til FCA og PRA. Í FPC sitja almennt þrettán aðilar en þar af eru sex innri meðlimir, þ.e. seðlabankastjórinn,

²⁹ Til samanburðar má nefna að á Íslandi eru um þessar mundir 4 fjármálafyrirtæki metin kerfislega mikilvæg.

³⁰ Sjá um fjármálaeftirlitsnefnd Englandsbanka hér á vef bankans: <https://www.bankofengland.co.uk/about/people/prudential-regulation-committee>

fjórir af varaseðlabankastjórum og framkvæmdastjóri yfir fjármálastöðugleika; fimm ytri meðlimir, forstjóri viðskiptaháttaeftirlitsins og loks fulltrúi fjármálaráðuneytisins sem situr í nefndinni án atkvæðisréttar.³¹ Nefndin hittist að lágmarki þrisvar á ári og sex atkvæði mynda meirihluta enda innihaldi sá meirihluti tiltekinn lágmarksfjölda atkvæða úr yfirstjórn bankans. Nefndin getur boðið aðilum að koma til fundar og taka til máls og þá setur nefndin sér starfsreglur.

Meginmarkmið FPC er að draga úr kerfislægri áhættu og auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins. Þá er viðbótarmarkmið (e. secondary objective) nefndarinnar að styðja við fjármálastefnu stjórnvalda. FPC hefur því hlutverk við að tryggja samræmingu og samvinnu milli þeirra er stjórna peningamálum annars vegar og ríkisfjármálum hins vegar. Nefndin hefur yfir nokkrum stjórnþækjum fjármálastöðugleika að ráða en þau stjórnþæki eru valin í samráði milli nefndarinnar og fjármálaráðuneytis (e. Treasury).

³¹ Sjá um fjármálastöðugleikanefnd Englandsbanka hér á vef bankans:

<https://www.bankofengland.co.uk/about/people/financial-policy-committee>

Fyrirkomulag í öðrum löndum sem líta má til

Eins og áður var nefnt má helst bera íslenska fyrirkomulagið saman við það er gildir í Englandi. Ekki er að sjá að fyrirkomulag stjórnskipulags nefnda seðlabanka í öðrum nágrennanríkjum Íslands sé fyrirmynd að því fyrirkomulagi sem valið var hérlandis. Engu að síður er gagnlegt að fara í stuttu máli yfir hversu margbreytilegt stjórnskipulagið er.

Noregur er eins og Ísland í Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) og með sjálfstæðan gjaldmiðil. Fjármálaeftirlit er þar í sjálfstæðri stofnun og því ekki um að ræða fjármálaeftirlitsnefnd hjá Noregsbanka.³² Stjórnskipulag bankans er með þeim hætti að þar er framkvæmdastjórn sem í eru seðlabankastjóri og tveir varaseðlabankastjórar en þess til viðbótar sex utanaðkomandi meðlimir sem eru skipaðir af ráðherra. Nýlega voru sett lög um Noregsbanka sem kveða á um eina óháða nefnd sem tekur ákvarðanir um bæði peningastefnu og fjármálastöðugleika. Í nefndinni eru fimm aðilar; seðlabankastjóri sem er formaður nefndarinnar, tveir varaseðlabankastjórar og tveir ytri aðilar. Nefndin hefur yfir stjórnækjum að ráða til að framfylgja peningastefnu og stuðla að fjármálastöðugleika. Samkvæmt lögum um bankann getur nefndin framselt til seðlabankastjórans ákvörðun í málefnum sem heyra undir nefndina. Þá er seðlabankastjóra jafnframt sérstaklega heimilað að taka nauðsynlegar ákvarðanir sem ekki þola bið, enda gefist ekki ráðrúm til að kalla nefndina saman, en gera skal nefndinni skriflega grein fyrir slíku eins fljótt og auðið er.

Í Seðlabanka Svíþjóðar er engin nefnd í þeim skilningi sem hér um ræðir, heldur tekur bankastjórn ákvarðanir um stjórn bankans, og þar er fjármálaeftirlitið jafnframt sjálfstætt.³³ Svíþjóð er aðili að Evrópusambandinu, en er aftur á móti ekki í evrusamstarfinu, og fellur þar með ekki undir Seðlabanka Evrópu. Peningastefnan er því sjálfstæð og miðast hún við verðbólguþolmarkmið. Í bankastjórn eru sex aðilar: seðlabankastjóri (formaður), fyrsti varaseðlabankastjóri og fjórir aðrir varaseðlabankastjórar. Bankastjórnin sér um peningastefnuna og eru haldnir fundir fimm sinnum á ári þar sem kosið er um vaxtastig. Bankastjórnin sér einnig um ýmis önnur mál hvað varðar stjórn bankans, þ.m.t. málefni fjármálastöðugleika. Komi upp mál sem þarfnast umsvifalausrar meðferðar geta tveir meðlimir bankastjórnar tekið ákvörðun. Formaður og varaformaður bankaráðs bankans mega sitja fundi bankastjórnar en hafa ekki atkvæðisrétt og mega ekki stofna sjálfstæði bankans í hættu.

Sem áður segir þá er sænska fjármálaeftirlitið sjálfstæð stofnun sem er stýrt af stjórn sem í sitja (auk forstjóra fjármálaeftirlitsins) ýmsir utanaðkomandi aðilar. Þá starfar þar sjálfstætt fjármálastöðugleikaráð sem er einhvers konar

³² Sjá lög um Seðlabanka Noregs hér: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-31>.

³³ Sjá lög um Seðlabanka Svíþjóðar [hér](#). Þess má geta að ekki virðist ráðgerð breyting á þessu í frumvarpi til nýrra laga um Seðlabanka Svíþjóðar sem minnst er á í neðanmálgrein í kafla 7.1.

samstarfsvettvangur milli fjármálaráðuneytis, fjármálaeftirlits, Seðlabanka Svíþjóðar og lánamála (s. Riksgælden). Ráðið hittist tvisvar á ári og hefur sína eigin skrifstofu og starfsmenn. Þetta er ekki ákvörðunartökuráð heldur ákveða meðlimir þess innan eigin stofnunar hvaða stjórnækjum skuli beita til að ná markmiðum um fjármálastöðugleika.

Þess má geta að frumvarp til nýrra laga um Seðlabanka Svíþjóðar liggur fyrir. Eiga þau lög að taka gildi 1. janúar 2023 en frumvarpið hefur verið umdeilt og liggja fyrir umsagnir seðlabankastjóra, fjármálaráðuneytis og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Eitt af þeim málum sem talið er þörf á að skýra betur er ábyrgð Seðlabankans varðandi fjármálastöðugleika. Í umsögnum er m.a. varað við því að skilgreina of nákvæmlega í lögum aðgreiningu stjórnækja peningastefnu annars vegar og fjármálastöðugleika hins vegar, til að ógna ekki sjálfstæði bankans og koma í veg fyrir að hendur bankans verði bundnar komi til þess að taka þurfi ákvarðanir hratt á hættustund.

Í Danmörku er engin peningastefnunefnd í Seðlabankanum heldur myntráð, vegna tengingar dönsku krónunnar við evru. Þá starfar þar kerfisáhætturáð og fjármálaeftirlitið er sjálfstætt. Í bankastjórn eru þrjú seðlabankastjórar og er einn þeirra útnefndur af konungi og er formaður bankastjórnarinnar. Bankastjórnin ber fulla ábyrgð á peningastefnu bankans, eins langt og hún nær.

Kerfisáhætturáðið er ráðgefandi eining sem hefur það hlutverk að draga úr kerfislægri áhættu í fjármálakerfinu. Í ráðinu sitja meðlimir frá seðlabankanum og fjármálaeftirliti, ráðherrar sem hafa með hagstjórn að gera og óháðir sérfræðingar. Ráðið hittist að minnsta kosti fjórum sinnum á ári. Þetta kerfisáhætturáð er skilgreint sem „Macprudential authority“ en hefur ekki yfir stjórnækjum fjármálastöðugleika að ráða, heldur eru þau stjórnækki á forræði stjórnvalda. Ráðið virkar þannig ráðgefandi, og mælir fyrir ákveðnum aðgerðum þar sem fylgt er svokallaðri fylgja-eða-skýra reglu (e. comply or explain). Á endanum eru það stjórnvöld sem taka endanlega ákvörðun en dæmi eru um að stjórnvöld fari ekki að ráðleggingum ráðsins.

Seðlabanki Finnlands er hluti af Evrusamstarfinu, og því ekki með sjálfstæða peningastefnu, en að öðru leyti tekur bankastjórn ákvarðanir í starfseminni. Þá er finnska fjármálaeftirlitið hluti af bankanum en tekur sjálfstæðar ákvarðanir í sínum málefnum.³⁴ Það sama má segja að sé uppi á teningnum á Írlandi þar sem Írland er í Evrópusambandinu og innan Evrusamstarfsins og fjármálaeftirlitið er innan bankans.³⁵

Alþjóðlegir straumar og stefnur

³⁴ Sjá lög um Seðlabanka Finnlands [hér](#).

³⁵ Sjá lög um Seðlabanka Írlands [hér](#).

Núverandi stjórnskipulag Seðlabanka Íslands líkist mest því sem gildir í Englandi. Hér á eftir eru dregnar fram þær meginlínur sem fram komu við lauslegan samanburð milli landa, en í þessari samantekt er horft til fleiri landa en nefnd voru fyrir í þessum viðauka.

Hjá þeim þjóðum sem hafa eigin gjaldmiðil og sjálfstæða peningastefnu má finna margt sameiginlegt hvað varðar fyrirkomulag peningastefnunnar. Markmið peningastefnunnar er almennt að stuðla að verðstöðugleika sem snýst um að halda verðbólgu við verðból gumarkmið. Peningastefnan sjálf er þá skilgreind sem þær aðgerðir sem seðlabanki framkvæmir í því skyni að hafa áhrif á peningamagn í umferð og kostnað við lántöku, en hvoru tveggja hefur áhrif á verðstöðugleika. Almennt má segja að reynt sé að gæta að dreifingu þess valds sem þeim sem taka ákvarðanir um peningastefnu er veitt. Núorðið er nokkuð algengt að fjölskipaðar nefndir taki ákvarðanir um beitingu stjórnþækja peningastefnunnar, eða að fjölskipaðar bankastjórnir sjái um peningastefnuna en beiti til þess einstaklingsbundinni atkvæðagreiðslu. Ljóst er að mikil ábyrgð er lögð á herðar þeirra er sjá um peningastefnuna og því er almennt viðurkennt að þeir þurfi að hafa yfir að ráða nauðsynlegum stjórnþækjum sem gera þeim kleift að ná markmiðum sínum. Þá er líka talið mikilvægt að ákvörðunartökufarlið sem liggur að baki beitingu þessara stjórnþækja sé vandað og taki tillit til ólíkra sjónarmiða. Þannig er það talið auka gæði ákvörðunartökunnar að hafa óháða sérfræðinga í sjálfstæðum peningastefnunefndum. Eins og greint var frá hér að framan er reynt með ýmsum leiðum að tryggja að form ákvörðunartökufarlisins styðji við upplýsta, óháða og einstaklingsmiðaða ákvörðunartöku. Mikil umræða hefur verið um gagnsæi og samtal við almenning og eru fundargerðir og niðurstöður atkvæðagreiðslna í mörgum tilvikum gerðar opinberar skömmu eftir fundi peningastefnunefnda. Ekki er annað að sjá en að fyrirkomulag peningastefnu á Íslandi sé að flestu leyti í samræmi við það sem telja má bestu framkvæmd (e. best practice). Þó má benda á í því samhengi að erlendis er algengt að skipunartími nefndarmanna sé mislangur í upphafi til að tryggja nauðsynlega endurnýjun nefndarmanna, m.a. til að forðast hjarðhugsun, án þess að það komi niður á stofnanaminni innan nefndanna.

Í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 er orðið algengara að sjá sérstakar nefndir sem huga eingöngu að fjármálastöðugleika, þó enn séu dæmi um að peningastefnunefndir hafi þar hlutverk. Ástæðan að baki þessari þróun er fyrst og fremst aukin áhersla á mikilvægi fjármálastöðugleika og þjóðhagsvarúðar. Greina má vaxandi áherslu á að hugað sé að heildaráhrifum á bæði raunhagkerfið og fjármálakerfið hjá stjórnvöldum víða um heim. Rök með því að hafa nefndir til að taka ákvarðanir um málefni fjármálastöðugleika eru sambærileg þeim rökum sem eru fyrir skipun peningastefnunefnda, þ.e.a.s. að tryggja valddreifingu og fagleg og opin skoðanaskipti. Þau sjónarmið byggjast á því að svo mikilvægar ákvarðanir skuli vera teknar af nefnd þar sem margvísleg reynsla og þekking kemur saman og að viðhöfðu vönduðu ferli sem byggist á greiningu gagna og umræðu. Þær nefndir sem hafa fjármálastöðugleika sem

helsta markmið eru afar misjafnar að samsetningu milli landa og hafa mismunandi valdheimildir. Þó er algengt að um sé að ræða einhvers konar samvinnu eða samráð milli stjórnvalda og seðlabanka.

Algengt er að ýmis stjórnþæki fjármálastöðugleika séu til taks, þrátt fyrir að misjafnt sé hvort nefndin sjálf hafi heimild til að nota þau, hvort hún geti eingöngu gefið ráðgefandi tilmæli eða bæði. Ef það fyrirkomulag sem er við lýði hér á landi er borið saman við nágrannalöndin má segja að það líkist einna helst því sem er í Englandi. Þó má benda á að þar í landi er FPC með tiltölulega skýr tengsl við báðar helstu stofnanir á sviði fjármálaeftirlits. Þá eru í Englandi reglulega sameiginlegir upplýsingafundir með peningastefnunefnd þar sem starfsfólk bankans kynnir ýmis málefni fyrir nefndarmönnum.

Misjafnt er hvort fjármálaeftirlit sé innan seðlabanka (dæmi er Ísland), hluti af því sé innan seðlabanka (dæmi er England), fjármálaeftirlitið sé innan seðlabanka en rekið sem sjálfstæð eining (dæmi eru Finnland og Írland) eða fjármálaeftirlitið sé alveg sjálfstæð stofnun (dæmi eru Noregur, Danmörk og Svíþjóð). Rök með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hér á landi voru að með slíkri uppsetningu mætti nýta upplýsingar þvert á mismunandi svið við stefnumótun og ákvörðunartöku á sviði peninga- og fjármálastefnu, þjóðhags- og eindarvarúðar og viðskiptaháttaeftirlits. Þá er slíkt fyrirkomulag talið stuðla að aukinni samlegð og skilvirkni og, ef vel gengur, aukinni snerpu í ákvörðunartöku. Á móti hafa verið borin fram rök um hugsanlega hagsmunaaðreksstra og orðsporsáhættu.

Ekki er að sjá að fjármálaeftirlitsnefndir séu almennt til staðar með sömu formerkjum og eru hér á landi og svo í Englandi.

Eitt algengasta stjórnskipulag seðlabanka er að um sé að ræða einn seðlabankastjóra og nokkra varaseðlabankastjóra, sem hver ber ábyrgð á ákveðnu málefnasviði. Oftast mynda seðlabankastjóri og varaseðlabankastjórar í sameiningu einhvers konar bankastjórn eða framkvæmdastjórn. Þar sem um fjölskipaðar nefndir er að ræða er seðlabankastjóri gjarnan formaður og varaseðlabankastjórnir sitja einnig í nefndunum. Í Bretlandi eru varaseðlabankastjórar eiginlegir yfirmenn málefnasviða sinna með mannaforráð og sama gildir um Írland. Í Danmörku eru þrjár bankastjórar og í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru einnig fjölskipaðar bankastjórnir. Hér á landi eru varaseðlabankastjórnir ekki með beina stjórnunarlega ábyrgð á einstökum sviðum. Líkist því fyrirkomulagið meira því þar sem um fjölskipaðar bankastjórnir er að ræða, svipað og í Svíþjóð. Rökin fyrir því fyrirkomulagi sem ríkir hérlendis eru þau að varaseðlabankastjórar eigi ekki að vera bundnir einstökum sviðum bankans heldur eigi þeir að geta haft aðgengi að starfsfólki og upplýsingum frá ýmsum sviðum eftir því sem þurfa þykir, svo að þeir geti sinnt skyldum sínum. Slíkt fyrirkomulag er þannig formlega séð til þess fallið að auka samvinnu þvert á svið bankans og auka upplýsingaflæði. Aftur á móti er það fyrirkomulag háð því að sameiginlegur skilningur ríki meðal yfirstjórnenda bankans um hlutverk hvers og eins, hvaða málefni skuli vera í forgangi á hvaða

tíma og að gert sé ráð fyrir starfsfólki til að vinna þau verkefni sem hverjum og einum er falið að hafa umsjón með.

