

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Hr. Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra
Arnarhvali
150 Reykjavík

Reykjavík 6.03.2015

Málefni: Áfangaskýrsla nefndar um heildarendurskoðun á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands

Hinn 8. apríl 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd, sem hafði það verkefni að gera heildarendurskoðun á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í nefndina voru skipuð Ólöf Nordal, lögfræðingur, Þráinn Eggertsson, hagfræðingur, og Friðrik Már Baldursson, hagfræðingur. Var Ólöf skipuð formaður nefndarinnar. Vegna veikinda Ólafar á síðastliðnu ári tók Þráinn Eggertsson við sem formaður. Varð jafnframt nokkuð hlé á störfum nefndarinnar. Hinn 4. desember 2014 tók Ólöf Nordal sæti í ríkisstjórn Íslands og hefur því ekki tekið þátt í reglubundnum störfum nefndarinnar. Vegna þessara fjarvista stendur Ólöf Nordal ekki að skilabréfi þessu.

Verkefni nefndarinnar var nánar skilgreint þannig að hún skyldi gaumgæfa þróun á starfsemi annarra seðlabanka og löggjöf á sviði peningamála og efnahagsstjórnunar með það að markmiði að treysta trúverðugleika og sjálfstæði bankans og traust á íslenskum efnahagsmálum. Með hliðsjón af því umróti sem orðið hefur á fjármálamörkuðum á undanförunum árum skyldi nefndin einnig skoða hvort ástæða væri til að gera breytingar á skipulagi fjármálamarkaðar og Fjármálaeftirlitsins í því skyni að efla samstarf og skýra verkaskiptingu milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans.

Starf nefndarinnar

Nefndin kom saman til fyrsta fundar þann 22. apríl 2014 og hefur til þessa haldið 26 fundi. Nefndin hefur átt samráð við samráðsnefnd fulltrúa þingflokka á Alþingi og aðila vinnumarkaðarins. Jafnframt hefur nefndin átt samráð við Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitið og fjármálaráðuneytið. Nefndin hefur einnig sótt tæknilega ráðgjöf til Alþjóðgjaldeyrissjóðsins, Seðlabanka Íslands og ýmissa sérfræðinga.

Nefndinni var falið að skila ráðherra frumvarpi til nýrra laga um Seðlabanka Íslands eigi síðar en 31. desember 2014. Verkefnið hefur hins vegar tafist af ýmsum óviðráðanlegum orsökum og jafnframt reynst umfangsmeira en ætlað var. Sér nefndin fram á að þurfa nokkra mánuði til viðbótar til að ljúka störfum að fullu. Engu að síður telur nefndin mikilvægt að skila af sér niðurstöðum sínum varðandi markmið og stjórnskipan Seðlabanka Íslands, sem hefur mjög verið til skoðunar í starfi hennar. Þetta er ekki síst gert til að útrýma óvissu um framtíðarskipan þessara grunnstoða í starfsemi bankans. Meðfylgjandi er áfangaálit nefndarinnar í formi frumvarps til laga um breytingar á lögum nr. 36/2001, ásamt skýringum.

Fyrirkomulag fjármálaeftirlits

Áður en vikið er að efni frumvarpsins telur nefndin rétt að greina frá því að hún hefur ekki áform um að gera tillögur til breytinga á fyrirkomulagi fjármálaeftirlits. Í þessu sambandi er vert að benda á að lög um fjármálastöðugleikaráð, sem er formlegur samstarfsvettvangur stjórnvalda um fjármálastöðugleika, tóku gildi í júní 2014. Markmið laganna er að „efla og varðveita fjármálastöðugleika í almannapágu, auka viðnámsþrótt fjármálakerfisins og sporna við uppsöfnun kerfisáhættu“. Í fjármálastöðugleikaráði sitja fjármála- og efnahagsráðherra, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Fyrir ráðið starfar kerfisáhættunefnd, þar sem yfirstjórnendur Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins eiga sæti auk sérfræðings sem skipaður er af ráðherra. Í framhaldi af stofnun fjármálastöðugleikaráðs endurnýjuðu

Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið samstarfssamning sinn, sem hefur það að markmiði að „efla samvinnu og upplýsingaskipti stofnananna og samhæfa viðbrögð við kerfisáhættu eða áfalli á vettvangi fjármálastöðugleikaráðs“.

Með fjármálastöðugleikaráði, kerfisáhættunefnd og nýjum samningi Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hefur verið settur upp viðamikill formlegur vettvangur fyrir auknið samstarf þessara stofnana með skýrri verkaskiptingu. Nefndinni þykir rétt að afla nokkurrar reynslu af þessu nýja fyrirkomulagi áður en ráðist er í frekari breytingar á stofnanaumgjörð fjármálaeftirlits.

Helstu efnisatriði frumvarpsins

Við undirbúning á tillögum sínum leitaði nefndin við að finna skipulag sem næði heppilegu jafnvægi milli þriggja ólíkra markmiða: að tryggja sjálfstæði Seðlabanka Íslands, minnka líkur á því að stjórnendur bankans misnoti sjálfstæði sitt, og hvetja til vandaðra vinnubragða og hagkvæmni í rekstri. Hér verður aðeins tæpt á helstu efnisatriðum í tillögum nefndarinnar, en vísað til frumvarpsins og athugasemda með því – þar er að finna fullkomið yfirlit um efni og rökstuðning tillagnanna.

Þær breytingar sem felast í því frumvarpi sem nefndin skilar nú skýra markmið Seðlabankans og stöðu hans gagnvart ráðherra og Alþingi. Jafnframt er sjálfstæði bankans undirstrikað. Sjálfstæði því sem bankinn býr við fylgja mikil völd, sem voru að mestu falin seðlabankastjóra, þegar lögum um seðlabankann var breytt árið 2009; staða aðstoðarseðlabankastjóra er mun valdaminni í núgildandi lögum, þótt hann sé skipaður af ráðherra, og er í reynd sett undir seðlabankastjóra.

Nefndin telur því skynsamlegt að fylgja fordæmi nánast allra annarra þróaðra ríkja, sér í lagi hinna Norðurlandanna, og hafa fjölskipaða bankastjórn þar sem seðlabankastjóri er fremstur meðal jafningja. Nefndin gerir því tillögu um að í stað núverandi aðstoðarseðlabankastjóra komi tveir bankastjórar, sem taka sæti í bankastjórn ásamt seðlabankastjóra sem er formaður bankastjórnar, leiðir starfsemi bankans, er talsmaður hans og kemur fram fyrir hönd bankastjórnar. Bankastjórn skiptir að öðru leyti með sér verkum innan bankans, þ.m.t. hvaða bankastjóri skuli fara sérstaklega með peningamál, hver skuli fara sérstaklega með fjármálastöðugleika og hver skuli vera staðgengill seðlabankastjóra í fjarveru hans. Þetta fyrirkomulag á sér fyrirmynd í stjórnskipan Englandsbanka. Þar ber aðeins formaður bankastjórnar starfstítilinn *governor*, en þeir bankastjórar sem fara sérstaklega með einstaka þætti starfseminnar eru titlaðir *deputy governors*. Heppilegt væri að nota þessi starfsheiti í erlendum samskiptum seðlabankans, þ.e. formaður bankastjórnar – seðlabankastjóri – verði einn titlaður *governor of the central bank*, en notaður verði titillinn *deputy governor* fyrir aðra bankastjóra Seðlabankans.

Nefndin telur að ráðningarferli bankastjóra og innleiðing peningastefnunefndar, sem hvort tveggja kom til með breytingunum 2009, hafi í aðalatriðum reynst vel. Lagt er til að ráðningarferlið verði styrkt enn frekar þannig að ef ráðherra óskar að skipa bankastjóra úr hópi annarra en þeirra sem hæfastir eru taldir þá skal sú ákvörðun borin undir Alþingi.

Tillögur nefndarinnar um fjölskipaða bankastjórn leiða einnig til breyttrar skipan peningastefnunefndar, þ.e. í stað aðstoðarseðlabankastjóra og eins af yfirmönnum bankans á sviði mótunar eða stefnu í peningamálum tekur öll bankastjórnin sæti í peningastefnunefnd ásamt tveimur utanaðkomandi sérfræðingum á sviði efnahags- og peningamála.

Í tillögu nefndarinnar er skerpt á hlutverki bankaráðs Seðlabanka Íslands sem eftirlitsaðila Alþingis með bankanum. Hæfiskröfur eru styrktar og bætt við hæfniskröfum. Bankaráðinu eru jafnframt veittar auknar heimildir til að kalla eftir upplýsingum, innri endurskoðun undir umsjón bankaráðsins er eflað og tengsl bankaráðs við Alþingi styrkt.

Staða núverandi stjórnenda

Frumvarpið felur í sér breytingar á stöðu núverandi stjórnenda Seðlabanka Íslands. Það er vel þekkt að tekið sé á áhrifum lagabreytinga með bráðabirgðaákvæðum. Almennt er talið að það sé mikilvægt fyrir sjálfstæði seðlabanka og festu í stjórn efnahagsmála að lagabreytingar hafi sem minnst áhrif á stöðu þeirra sem stýra þessum stofnunum hverju sinni. Þannig var kveðið á um það í lögum nr. 36/2001 að bankastjórar Seðlabankans við gildistöku laganna skyldu halda embættum sínum til loka skipunartíma síns. Vikið var frá þessu sjónarmiði þegar skipan bankastjórnar var breytt með lögum nr. 5/2009 frá 26. febrúar 2009. Þá voru embætti bankastjóra lögð niður og ný embætti seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra auglýst laus til umsóknar.

Embætti seðlabankastjóra í nýrri stjórnskipan er nokkuð frábrugðið því sem er í núgildandi lögum – völdum þess verða settar skorður með því að skipa tvo bankastjóra í bankastjórn með seðlabankastjóra. Í þessu felst þó fremur breyting á núverandi embætti fremur en að það sé lagt niður og nýtt embætti sett á fót. Af þeim sökum er lagt til að núverandi seðlabankastjóra verði boðið að gegna embætti formanns bankastjórnar og seðlabankastjóra í nýrri stjórnskipan út skipunartíma sinn.

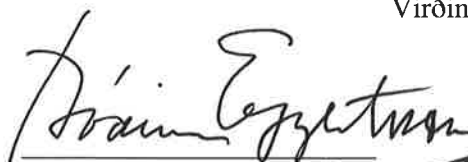
Nokkuð öðru máli gegnir um stöðu aðstoðarseðlabankastjóra, sem er mun valdaminni samkvæmt núgildandi lögum en staða bankastjóra í þeirri stjórnskipan sem frumvarpið felur í sér. Það má því líta svo á að staða aðstoðarseðlabankastjóra verði lögð niður í nýju skipulagi. Þó má rökstyðja að það væri heppilegt að tengja það starf við embætti bankastjóra í nýrri bankastjórn, m.a. vegna þess að það leiðir til samfellu í starfi bankans og störfum peningastefnunefndar þar með. Hægt væri að búa þannig um hnútana, með sérstöku bráðabirgðaákvæði, að núverandi aðstoðarseðlabankastjóri yrði skipaður bankastjóri og sæti út skipunartíma sinn. Verði það ekki niðurstaðan er eindregið mælt með því að honum verði boðið starf við hæfi innan bankans.


Ólöf Nordal taldi það ekki samrýmast stöðu sinni sem ráðherra í ríkisstjórn að taka afstöðu varðandi bráðabirgðaákvæði um stöðu núverandi stjórnenda Seðlabanka Íslands.

Lokaorð

Eins og áður sagði afmarkast frumvarp það sem nefndin skilar nú af sér við markmið og stjórnskipan Seðlabanka Íslands. Á næstu mánuðum hyggst nefndin ljúka þeirri heildarendurskoðun laga um seðlabankann sem erindisbréfið kveður á um. Meðal annars þarf að vinna að fullu úr hugmyndum sem nefndinni bárust 29. janúar sl. frá Seðlabanka Íslands. Þar er við að fást flókin lögfræðileg álitaefni sem þarfnast nánari rýni og umræðu. Nefndin stefnir að því að ljúka störfum eigi síðar en 1. september 2015.

Virðingarfyllst,


Þráinn Eggertsson, formaður


Friðrik Már Baldursson

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands (stjórnskipulag)

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

1. mgr. 1. gr. laganna orðast svo: Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem heyrir undir ráðherra.

2. gr.

3. gr. laganna skal orðast svo:

Meginmarkmið Seðlabanka Íslands er að stuðla að stöðugu verðlagi. Seðlabankinn skal einnig stuðla að fjármálastöðugleika.

Seðlabankinn skal stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, enda telji hann það ekki ganga gegn meginmarkmiði sínu og markmiði um fjármálastöðugleika. Seðlabankinn er aðildarstofnun fjármálastöðugleikaráðs.

Með samþykki ráðherra er Seðlabankanum heimilt að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu. Með samþykki ráðherra og með hliðsjón af meginmarkmiði sínu um verðstöðugleika er Seðlabankanum einnig heimilt að lýsa yfir markmiði um gengi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum.

3. gr.

1. mgr. 4. gr. laganna fellur brott:

4. gr.

Í stað „3. gr.“ í 8. gr. laganna kemur: 1. másl. 1. mgr. 3. gr.

5. gr.

Í stað „4. gr.“ í 1. og 2. mgr. 12. gr. laganna kemur: 2. másl. 1. mgr. 3. gr.

6. gr.

2. mgr. 18. gr. laganna fellur brott.

7. gr.

Í stað orðsins „Seðlabankastjóri“ í 2. másl. 1. mgr. 20. gr. laganna kemur: Bankastjóri.

8. gr.

22. gr. laganna orðast svo:

Bankastjórn Seðlabanka Íslands ber ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru falin öðrum með lögum þessum.

Ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd, sbr. 24. gr.

Bankaráð hefur eftirlit með því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda og sinnir að öðru leyti þeim verkefnum sem því eru falin skv. 28. gr.

9. gr.

23. gr. laganna orðast svo:

Í bankastjórn Seðlabanka Íslands eiga sæti þrír bankastjórar sem ráðherra skipar til fimm eða sex ára í senn að undangenginni auglýsingu. Formaður bankastjórnar gegnir hlutverki seðlabankastjóra og skal staða hans auglýst sérstaklega.

Formaður bankastjórnar leiðir starfsemi bankans, er talsmaður hans og kemur fram fyrir hönd bankastjórnar. Bankastjórn skiptir að öðru leyti með sér verkum innan bankans, þ.m.t. hver skuli fara sérstaklega með peningamál, hver skuli fara sérstaklega með fjármálastöðugleika og hver skuli vera staðgengill formanns bankastjórnar í fjarveru hans.

Aðeins er heimilt að skipa sama mann bankastjóra tvisvar sinnum. Sama á við um þann sem skipaður er formaður bankastjórnar. Hafi hann áður verið skipaður bankastjóri tvisvar sinnum verður hann þó aðeins einu sinni skipaður formaður bankastjórnar.

Ákvæði 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eiga ekki við um flutning í embætti bankastjóra. Sama gildir um flutning í embætti formanns bankastjórnar.

10. gr.

Á eftir 23. gr. laganna koma tvær nýjar greinar sem orðast svo:

a. (23. gr. a)

Bankastjórar Seðlabanka Íslands skulu hafa lokið háskólaprófi í hagfræði eða tengdum greinum og búa yfir viðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum.

Ráðherra skipar þriggja manna nefnd til að fjalla um hæfni umsækjenda um embætti bankastjóra. Skal einn nefndarmaður skipaður samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, einn samkvæmt tilnefningu bankaráðs Seðlabanka Íslands og einn án tilnefningar og skal hann vera formaður nefndarinnar.

Nefndin lætur ráðherra í té skriflega og rökstudda umsögn um umsækjendur. Í umsögninni skal tekin afstaða til þess hvern eða hverja nefndin telur hæfasta til að hljóta embættið. Ráðherra er heimilt að setja nánari reglur um störf nefndarinnar.

Óski ráðherra að skipa bankastjóra úr hópi annarra umsækjenda en þeirra sem nefndin telur hæfasta skal tryggt að við undirbúning þeirrar ákvörðunar njóti við sambærilegrar sérþekkingar um mat á hæfni umsækjenda og í störfum nefndarinnar. Ráðherra skal einnig bera slíka tillögu undir Alþingi innan tveggja vikna frá því að umsögn nefndarinnar er afhent honum eða innan þess tíma frá því að Alþingi kemur næst saman eftir að umsögn er fengin. Tillöguna skal samþykkja innan mánaðar frá því að hún er lögð fram, ella er ráðherra bundinn af umsögn dómnefndar.

Ekki er skylt að veita aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands.

b. (23. gr. b)

Formaður bankastjórnar kallar bankastjórn saman til fundar sem heldur fundi svo oft sem þurfa þykir og hvenær sem einhver bankastjórnanna óskar þess.

Fundur er ályktunarhæfur ef meiri hluti bankastjórnar situr hann. Afl atkvæða ræður úrslitum við afgreiðslu mála. Falli atkvæði jafnt ræður atkvæði formanns bankastjórnar. Ákvarðanir bankastjórnar skulu skráðar og áritaðar af bankastjórn.

Undirskrift tveggja bankastjóra Seðlabankans þarf til þess að skuldbinda bankann. Þó er bankastjórn heimilt að veita tilteknum starfsmönnum umboð til þess að skuldbinda bankann með undirskrift sinni í tilteknum málefnum samkvæmt reglum sem hún setur og staðfestar skulu af bankaráði, sbr. 28. gr.

Bankastjórn skal setja sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Reglurnar skulu staðfestar af bankaráði.

11. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 24. gr. laganna:

- a. Í stað 3. másl. 1. mgr. koma tveir nýir málsliðir sem orðast svo: Ákvarðanir peningastefnunefndar skulu grundvallast á meginmarkmiði bankans, sbr. 1. másl. 1. mgr. 3. gr., og vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum. Bankastjórn Seðlabanka Íslands ákveður vexti aðra en þá sem peningastefnunefnd ákveður.
- b. 1. másl. 2. mgr. orðast svo: Bankastjórar Seðlabankans eiga sæti í peningastefnunefnd ásamt tveimur sérfræðingum á sviði efnahags- og peningamála sem ráðherra skipar til fimm ára í senn.
- c. Í stað 5. og 6. másl. 2. mgr. kemur einn nýr málsliður sem orðast svo: Peningastefnunefnd heldur reglulega fundi til undirbúnings ákvörðunum um peningamál auk þess sem fundir skulu haldnir ef formaður ákveður eða tveir nefndarmenn krefjast þess.
- d. 8. másl. 2. mgr. orðast svo: Fundargerðir peningastefnunefndar skulu birtar opinberlega og þar gerð grein fyrir ákvörðunum nefndarinnar og forsendum þeirra.
- e. 9. másl. 2. mgr. fellur brott.

12. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 25. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra“ í 1. mgr. kemur: Bankastjórum Seðlabanka Íslands.
- b. Í stað orðsins „seðlabankastjóri“ í 2. mgr. kemur: bankastjórn.
- c. Við 3. mgr. bætist nýr upphafsmálsliður sem orðast svo: Ekki má skipa í peningastefnunefnd alþingismenn, ráðherra, starfsmenn stjórnmalaflokka eða stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana, annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann eða eftirlitsskyldra aðila skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
- d. Lokamálsliður 3. mgr. fellur brott.

13. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 26. gr. laganna:

- a. Í stað 3. másl. 1. mgr. koma þrjú nýir málsliðir sem orðast svo: Bankaráðsmenn skulu hafa þekkingu og reynslu í samræmi við hlutverk og ábyrgð bankaráðs og skulu uppfylla almenn hæfisskilyrði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Eigi má kjósa stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana, annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann eða eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi til setu eða til vara í bankaráði. Sama á við um alþingismenn, varaþingmenn og ráðherra.

b. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður sem orðast svo: Sá sem gegnt hefur starfi bankaráðsmanns í tólf ár samanlagt skal láta af störfum.

c. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo: Forsætisnefnd Alþingis getur, að fengnu samþykki Alþingis, fellt umboð bankaráðsmanns og varamanns í bankaráði úr gildi ef viðkomandi sinnir störfum sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni hans í efa. Skal Alþingi þá kjósa nýjan fulltrúa.

14. gr.

Í stað 2. mgr. 27. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Bankaráð setur sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa þess. Bankaráðinu er heimilt að veita formanni ráðsins umboð til þess að ráða einstökum málum til lykta. Þá getur bankaráðið skipað undirnefnd úr eigin röðum til að undirbúa mál fyrir almenna fundi ráðsins.

Bankastjórar sitja fundi bankaráðs og hafa þar tillögurétt og taka þátt í umræðum. Þeir skulu þó víkja af fundi ef bankaráð ákveður.

15. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 28. gr. laganna:

a. 2. másl. inngangsmálsgreinar fellur brott.

b. Í stað orðsins „seðlabankastjóra“ í a-lið kemur: bankastjórnar

c. B-liður orðast svo: Ákveða laun og önnur starfskjör fulltrúa í peningastefnunefnd og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni þeirra. Kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör bankastjóra önnur en rétt til biðlauna og eftirlauna og önnur atriði sem varða fjárhagslega hagsmuni hans sem bankaráð ákveður.

d. Í stað orðsins „aðalendurskoðanda“ c-lið kemur: innri endurskoðanda.

e. f-liður orðast svo: Setja sér starfsreglur, sbr. 2. mgr. 27. gr., og staðfesta starfsreglur sem bankastjórn setur um framkvæmd starfa sinna, sbr. 23. gr. b.

f. Í stað orðanna „og aðstoðarseðlabankastjóra til þess að skuldbinda bankann, sbr. 23. gr.“ í g-lið kemur: til þess að skuldbinda bankann, sbr. 23. gr. b.

g. N-liður orðist svo: Hafa eftirlit með eignum og rekstri bankans og staðfesta ákvarðanir um meiri háttar fjárfestingar í húsnæði og annarri aðstöðu fyrir starfsemina. Bankaráðið getur í þessu skyni framkvæmt hverja þá rannsókn sem það telur nauðsynlega.

h. Í stað orðsins „seðlabankastjóri“ í g-, m-, o-, p og q-lið kemur: bankastjórn.

i. Við bætast þrjár nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Bankaráðið á rétt á að fá þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru í þágu eftirlits og verkefna skv. 1. mgr. Upplýsingarétturinn tekur til Seðlabanka Íslands og félaga í eigu bankans. Bankastjórn skal jafnan upplýsa bankaráð um helstu þætti í stefnu bankans og um reglur sem hann setur.

Bankaráðið skal gefa Alþingi skýrslu um störf sín einu sinni á ári. Skal ræða skýrsluna í þeirri þingnefnd sem þingforseti ákveður.

Komi til ágreinings milli bankaráðs og bankastjórnar skulu aðilar upplýsa ráðherra skriflega um þann ágreining að gættum ákvæðum um þagnarskyldu.

16. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 33. gr. laganna:

a. Í stað 1. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Ríkisendurskoðun annast endurskoðun hjá Seðlabanka Íslands.

Við Seðlabankann skal starfa innri endurskoðandi undir umsjón bankaráðs, sbr. 28. gr. Innri endurskoðandi skal hafa sérþekkingu á sviði innri endurskoðunar, hafa lokið

háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfinu. Innri endurskoðandi skal reglulega gera bankaráði grein fyrir starfsemi sinni. Innri endurskoðandi hefur rétt til setu á bankaráðsfundum þar sem athugasemdir hans eru á dagskrá.

b. Í stað orðsins „seðlabankastjóra“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: bankastjórn.

17. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 35. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „seðlabankastjóri, aðstoðarseðlabankastjóri“ í 1. mgr. kemur: bankastjórnar

b. Í stað orðanna „seðlabankastjóra, aðstoðarseðlabankastjóra“ í 2. mgr. kemur: bankastjórum.

18. gr.

Eftirtaldar breytingar verða á 37. gr. laganna:

a. Í stað orðsins „seðlabankastjóra“ í 1. málsl. 2. mgr. og 5. mgr. kemur: bankastjórn.

b. Í stað orðsins „Seðlabankastjóri“ í 2. málsl. 3. mgr. kemur: Bankastjórn.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi XXX.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Inngangur.

Hinn 8. apríl 2014 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nefnd, sem hafði það verkefni að gera heildarendurskoðun á lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Í nefndina voru skipuð Ólöf Nordal, lögfræðingur, Friðrik Már Baldursson, hagfræðingur, og Þráinn Eggertsson, hagfræðingur. Var Ólöf skipuð formaður nefndarinnar. Vegna veikinda Ólafar á síðastliðnu ári tók Þráinn Eggertsson við sem formaður. Varð þá jafnframt nokkuð hlé á störfum nefndarinnar. Hinn 4. desember 2014 tók Ólöf Nordal sæti í ríkisstjórn Íslands og hefur því ekki tekið þátt í reglubundnum störfum nefndarinnar. Vegna þessara fjarvista stendur Ólöf Nordal ekki að frumvarpi þessu eins og fram kemur í skilabréfi.

Verkefni nefndarinnar var nánar skilgreint þannig að hún skyldi gaumgæfa þróun á starfsemi annarra seðlabanka og löggjöf á sviði peningamála og efnahagsstjórnunar með það að markmiði að treysta trúverðugleika og sjálfstæði Seðlabankans og traust á íslenskum efnahagsmálum. Með hliðsjón af því umróti sem orðið hefur á fjármálamörkuðum á undanförmum árum skyldi nefndin einnig skoða hvort ástæða væri til að gera breytingar á skipulagi fjármálamarkaðar og Fjármálaeftirlits í því skyni að efla samstarf og skýra verkaskiptingu milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans.

Nefndin hefur átt samráð við samráðsnefnd fulltrúa þingflokka á Alþingi og aðila vinnumarkaðarins. Jafnframt hefur nefndin átt samráð við Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitið og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Nefndin hefur einnig sótt tæknilega ráðgjöf til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Seðlabanka Íslands og ýmissa sérfræðinga.

Nefndinni var falið að skila ráðherra frumvarpi til nýrra laga um Seðlabanka Íslands eigi síðar en 31. desember 2014. Verkefnið hefur hins vegar tafist af ýmsum óviðráðanlegum orsökum og jafnframt reynst umfangsmeira en ætlað var. Sér nefndin fram á að þurfa nokkra mánuði til viðbótar til að ljúka störfum að fullu. Engu að síður ákvað nefndin að nýta heimild í skipunarbréfi ráðherra og skila áfangaskýrslu með niðurstöðum sínum varðandi markmið og stjórnskipan Seðlabanka Íslands. Þetta er ekki síst gert til að útrýma óvissu um þessar grunnstoðir í starfsemi bankans.

Á næstu mánuðum hyggst nefndin ljúka þeirri heildarendurskoðun laga um Seðlabanka Íslands sem erindisbréfið kveður á um. Eftir standa nokkur álitamál, svo sem staða bankans sem kröfuhafa og friðhelgi eigna bankans. Meðal annars þarf að vinna að fullu úr hugmyndum sem nefndinni bárust 29. janúar sl. frá Seðlabanka Íslands. Þar er við að fást flókin lögfræðileg álitaeftni sem þarfnast nánari rýni og umræðu. Nefndin stefnir að því að ljúka störfum eigi síðar en 1. september 2015.

Saga og þróun Seðlabanka Íslands.

Seðlabanki Íslands var formlega stofnaður 29. mars 1961 en starfsemi hófst 7. apríl það ár. Frá stofnun bankans hafa starfshættir og stjórnskipulag hans þróast samhliða því að íslenska hagkerfið hefur breyst úr lokuðu hafta- og skömmtunarkerfi í átt að opnu markaðskerfi sambærilegu við hagkerfin á Norðurlöndunum og á Evrópska efnahagssvæðinu. Stórum áfanga var náð árið 1986 er lög voru sett sem skipuðu svo fyrir að Seðlabanki Íslands ákvæði ekki lengur einhliða vexti innlánsstofnana. Á síðari hluta 20. aldar, allt fram undir aldamót, var haftabúskapur og bein afskipti stjórnmalamanna af efnahagslífinu algengari á Íslandi en víðast hvar á Vesturlöndum. Helstu bankar voru í eigu ríkisins og lengst af voru raunvextir neikvæðir sem merkti að lán frá banka var jafngildi styrkveitingar. Viðskiptabönkum ríkisins var stýrt af þriggja manna bankastjórn og sú hefð myndaðist að þrjú valdamestu stjórnmalaflokkarnir eignuðu sér hver sitt sætið í stjórn bankanna, jafnvel þegar þeir voru í stjórnarandstöðu.

Í nær hálfá öld var þriggja manna bankastjórn, skipuð af ráðherra, æðsta stjórnvald innan Seðlabankans. Hefðin um aðgang stjórnmalaflokka að embættum bankastjóra teygði sig einnig inn í Seðlabanka Íslands, en þó með mikilvægum undantekningum. Formaður bankastjórnar árin 1964-1993 (og í bankastjórn frá 1961) hafði alla tíð starfað að bankamálum en aldrei á vettvangi stjórnála.

Gildandi lög um Seðlabanka Íslands eru að stofni til lög nr. 36/2001, sem voru á sínum tíma merkur áfangi í þroskaferli bankans. Í athugasemdum með frumvarpi til laganna segir: „Með samþykki frumvarpsins mun Seðlabanki Íslands búa við sams konar starfsskilyrði og seðlabankar í flestum iðnríkjum.“ Í upphafi aldarinnar hafði umhverfi bankans gerbreyst og verkefni hans voru flóknari en áður. Peningamarkaður og millibankamarkaður fyrir gjaldeyri urðu til í lok 20. aldar, fjármagnsmarkaður var í hraðri þróun, fjármagnsflutningar til og frá landinu voru gefnir frjálsir. Hinar róttæku breytingar á fjármálakerfi þjóðarinnar um síðustu aldamót voru afleiðingar af aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu, en aðild fylgdu ýmsar kvaðir fyrir landsmenn. Þeim var gert að laga fjármálakerfið að evrópskum venjum, einfalda markmið Seðlabankans, veita bankanum sjálfstæði til að beita tækjum sínum í peningamálum, og loka aðgangi ríkissjóðs að fjármögnun í Seðlabankanum. Megnið af breytingunum sem fylgdu aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu hefur verið til bóta, en eins og oft hefur gerst þegar höftum er lyft af fjármálakerfum þá jókst skuldsetning heimila og fyrirtækja og fjármálageirinn óx óðfluga.

Í kjölfar bankahrunsins í október 2008 voru gerðar róttækar breytingar á stjórnskipulagi Seðlabankans. Í febrúarbyrjun 2009 var frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 36/2001 lagt fram, aðeins þremur dögum eftir að ný ríkisstjórn var mynduð. Frumvarpið fékk skjóta meðferð á Alþingi og var orðið að lögum undir lok sama mánaðar, sbr. lög nr. 5/2009. Með lögnum var bankastjórn Seðlabankans lögð niður og í stað hennar kom einn seðlabankastjóri og einn aðstoðarseðlabankastjóri. Einnig var komið á peningastefnunefnd, en við undirbúning laga nr. 36/2001 hafði verið rætt um að koma slíkri nefnd á fót.

Í dag eru seðlabankastjóra falin mikil völd; hann ber ábyrgð á rekstri Seðlabankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum bankans nema lög kveði á um annað. Aðstoðarseðlabankastjóri er staðgengill seðlabankastjóra. Hann er skipaður af ráðherra og

um skipunartíma hans og hæfni fer eftir sömu reglum og um seðlabankastjóra. Aðstoðarseðlabankastjóri er ekki jafnsettur og seðlabankastjóri þar sem umboð hans til að skuldbinda bankann er leitt af reglum sem seðlabankastjóri setur að fenginni staðfestingu bankaráðs. Þá ákveður seðlabankastjóri að fenginni staðfestingu bankaráðs höfuðþætti í stjórnskipulagi bankans. Fram til 2009 voru bankastjórar Seðlabankans jafningjar að lögum en formaður bankastjórnar fremstur meðal jafningja.

Lagabreytingamar frá febrúar 2009 snertu einnig skipunarferli bankastjóra. Þar var gert að skyldu að staða seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra yrði auglýst. Þá skyldi ráðherra skipa þriggja manna matsnefnd, tvo samkvæmt tilnefningu, til að leggja mat á hæfi umsækjenda.

Þróun erlendis.

Við undirbúning á tillögum sínum leitaðist nefndin við að finna skipulag sem næði heppilegu jafnvægi milli þriggja ólíkra markmiða: að tryggja sjálfstæði Seðlabanka Íslands, minnka líkur á því að stjórnendur bankans misnoti sjálfstæði sitt, og hvetja til vandaðra vinnubragða og hagkvæmni í rekstri. Úttekt nefndarinnar á skipulagi helstu seðlabanka heims leiddi þrennt í ljós: Í fyrsta lagi að skipulag seðlabanka og almennt stjórnskipulag hvers lands þróast saman sem heild og tengjast sögu landsins og pólitískri menningu. Í skýrslum alþjóðastofnana, svo sem Alþjóðagreiðslubankans í Basel, segir berum orðum að ekki finnist eitt ákveðið fyrirmyndarskipulag fyrir seðlabanka sem líklegt sé til að gefa góða raun um víða veröld. Í öðru lagi hefur sú þróun orðið mjög víða undanfarna áratugi að stjórnvöld hafa veitt seðlabönkum aukið sjálfstæði, einkum til að beita stjórnþækjum sínum í peningamálum til að ná markmiðum um verðstöðugleika. Hagrannsóknir sýna að lög um sjálfstæði seðlabanka hafa litlu breytt um árangur bankanna í löndum þar sem pólitísk menning og hefðir eru háþroskaðar—þar var staðan góð þegar fyrir breytingarnar. Með andstæðum rökum er sömu sögu að segja um lönd þar sem pólitísk spilling er útbreidd og virðingarleysi fyrir formlegum reglum er rótgróið. Hagstæð áhrif af sjálfstæði seðlabanka koma helst fram í löndum þar sem stjórn málaþroskinn er á nokkurs konar millistigi og hefðir og venjur góðra stjórnarháttá alltraustar en ekki fullmótaðar. Í þriðja lagi er það sameiginlegt nær öllum seðlabönkum heims, að stjórnir þeirra eru fjölskipaðar, ekki aðeins peningastefnunefndir heldur öll þeirra yfirstjórn. Yfirleitt er einn seðlabankastjóri talsmaður seðlabanka út á við, en hann talar jafnan fyrir hönd bankastjórnar, þótt það sé ekki ávallt ljóst í fyrirsögnum fjölmiðla. Sjálft stjórnkerfi seðlabanka heimsins er hins vegar ótrúlega fjölbreytt og byggir á ýmsum ráðum og nefndum. Til dæmis búa Seðlabankar Norðurlanda við afar ólíkt stjórnskipulag. Þeir eiga það þó sameiginlegt að bankastjórnin er fjölskipuð.

Vert er að skoða í grófum dráttum hvernig stjórnskipan norrænna seðlabanka er háttað:

- Í Danmörku trónir 25 manna fulltrúaráð yfir seðlabankanum, Danmarks Nationalbank. Fulltrúar koma úr danska þinginu (8), úr atvinnulífinu (15) og tveir sérfræðingar eru tilnefndir af ráðherra, annar hagfræðingur, hinn lögfræðingur. Þeir tveir síðastnefndu sitja í bankaráði ásamt fimm öðrum úr fulltrúaráði. Í bankastjórn sitja þrír bankastjórar (direktórer/governors). Formaður bankastjórnar er að formi til skipaður af „konungi“ en hinir tveir af fulltrúaráði að fenginni tillögu bankaráðs.

- Í bankaráði seðlabanka Noregs, Noregs Bank, sitja 15 einstaklingar sem kjörnir eru af Stórþinginu. Hlutverk bankaráðs er að hafa eftirlit með því að bankinn fari að þeim lögum og reglum sem um hann gilda. Bankastjórn fer með yfirstjórn bankans. Þar sitja bankastjóri (sentralbanksjefen/governor), varabankastjóri (visesentralbanksjefen/deputy governor) og fimm einstaklingar sem hafa aðalstarf utan bankans; í þeim hópi eru nú þrír úr háskólasamfélaginu og tveir úr atvinnulífinu. Allir fulltrúar bankastjórnar eru skipaðir að

formi til af „konungi“. Bankastjóri og varabankastjóri eru í fullu starfi og stýra daglegri starfsemi bankans.

- Í bankaráði sænska seðlabankans, Riksbanken, sitja 11 fulltrúar sem kjörnir eru af sænska þinginu. Bankaráðið hefur eftirlit með starfsemi bankans, setur honum starfsreglur og skipar bankastjórn, sem fer með yfirstjórn bankans að öðru leyti. Í bankastjórninni sitja sex einstaklingar í fullu starfi. Formaður bankastjórnar er seðlabankastjóri (chef/governor) og varaformaður bankastjórnar er varaseðlabankastjóri (vice ordförande/deputy governor). Bankaráð getur vikið bankastjórum frá störfum. Seðlabankastjóri getur áfrýjað slíkri ákvörðun til Evrópuþingstólsins, aðrir bankastjórar til Hæstaréttar Svíþjóðar.

- Í bankaráði finnska seðlabankans, Suomen Pankki, sitja níu fulltrúar kjörnir af finnska þinginu. Hlutverk bankaráðs er að hafa eftirlit með því að bankinn starfi eftir þeim lögum og reglum sem um hann gilda. Með yfirstjórn bankans fer bankastjórn, seðlabankastjóri, sem skipaður er af forseta Finnlands, og að hámarki fimm aðrir stjórnarmenn sem skipaðir eru af bankaráði. Nú sitja þrjú einstaklingar í bankastjórn: seðlabankastjóri (chefdirektör/governor), varaseðlabankastjóri (vice ordförande/deputy governor) og bankastjórnarmaður (direktionsmedlem/member of the board). Hafa ber í huga að evran er gjaldmiðill Finnlands og finnski seðlabankinn á því aðild að yfirstjórn evrópska seðlabankans með setu finnska seðlabankastjórnarinnar í bankaráði (General Council).

Efni frumvarpsins.

Í tillögum nefndarinnar er fyrst fjallað um markmið Seðlabankans og þar næst um stjórnskipulag hans—bankastjórn, peningastefnunefnd og bankaráð. Nefndin leggur ekki til breytingar á markmiðum bankans, sem sett eru fram á víð og dreif í núgildandi lögum, heldur leggur hún til að helstu markmiðum verði safnað saman í 3. gr. laganna. Meginmarkmið bankans verði sem fyrr að stuðla að stöðugu verðlagi, markmið um fjármálastöðugleika komi þar á eftir. Ekki breytist að Seðlabankanum er heimilt með samþykki ráðherra að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu og gengi íslensku krónunnar. Markmið um gengi krónunnar gagnvart erlendri mynt er millimarkmið, sem getur nýst, þegar aðstæður krefja, til að ná meginmarkmiðinu um stöðugt verðlag. Seðlabankanum ber skv. 2. mgr. 3. gr. laganna að stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum svo fremi sem það gengur ekki gegn meginmarkmiðinu um stöðugt verðlag og leggur nefndin til að sama eigi við ef stefna ríkisstjórnarinnar gengur gegn markmiði um fjármálastöðugleika, að teknu tilliti til laga um fjármálastöðugleikaráð, nr. 66/2014. Í ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laganna er öðrum viðfangsefnum Seðlabankans lýst, svo sem að varðveita gjaldveyrissvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi.

Nefndin er einhuga um að sú skipan æðstu stjórnar Seðlabankans, sem ákveðin var í hasti á erfiðum tímum í febrúar 2009, standist ekki nema að takmörkuðu leyti tímans tönn. Í 23. gr. núgildandi laga um Seðlabanka Íslands kemur fram að seðlabankastjóri ber ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru falin öðrum með lögunum. Það sem takmarkar vald seðlabankastjóra innan bankans er fyrst og fremst peningastefnunefnd, en á móti má benda á að hann er formaður nefndarinnar auk þess sem þrjú af fimm nefndarmönnum koma úr Seðlabankanum en tveir eru utanaðkomandi sérfræðingar. Umfangsmikið valdsvið seðlabankastjóra skapar Seðlabanka Íslands sérstöðu. Fátt mælir með því að fela einstökum sjálfstæðum embættismanni svo mikil völd yfir hagkerfi þjóðar. Seðlabankinn þarf oft að taka ákvarðanir við skilyrði mikillar óvissu og líklegt er, í stað þess að treysta endanlega á dómgreind einstaklings, að samræður milli jafningja bæti ákvarðanatökuna. Fjölskipað vald er enn fremur sjálfvirkur öryggisventill, felur í sér innra eftirlit og minnkar líkurnar á því að teknar verði skaðlegar ákvarðanir.

Nefndin telur að ekki komi annað til greina en að fjölskipað ráð komi að yfirstjórn Seðlabanka Íslands, en hins vegar er um nokkra kosti að velja, svo sem að víkka verkefni peningastefnunefndar, breyta hlutverki bankaráðs eða taka aftur upp fjölskipaða bankastjórn að danskri fyrirmynd. Nefndin hefur valið síðasta kostinn.

Ekkert er fjær nefndarmönnum en að endurvekja þá íslensku hefð að stjórnmalaflokkar eignu sér sæti í bankastjórnnum, jafnvel í bankastjórn Seðlabankans. Hefðir eru lífsseigar en fjara stundum út þegar ógnvekjandi atburðir, svo sem bankahrunið 2008, ríða yfir og við kynslóðaskipti. Lög geta einnig hamið skaðlegar hefðir en einungis þegar stjórnmalamenningin leyfir og annars ekki. Nefndin hafnar þeirri tilgátu, sem heyrst hefur, að stjórnmalaflokkar geti ekki verslað með embætti seðlabankastjóra, ef hann er aðeins einn og valdamikill. Pólítísk viðskipti mundu þá einungis taka á sig aðra mynd en að skipta upp embættum innan bankans.

Nefndin gerir því tillögu um að í stað núverandi aðstoðarseðlabankastjóra komi tveir bankastjórar, sem taki sæti í bankastjórn ásamt seðlabankastjóra. Seðlabankastjóri verði formaður bankastjórnar, leiði starfsemi bankans, verði talsmaður hans og komi fram fyrir hönd bankastjórnar. Afl atkvæða ráði úrslitum við afgreiðslu mála. Falli atkvæði jafnt ráði atkvæði formanns bankastjórnar. Bankastjórn skipti að öðru leyti með sér verkum innan bankans, þ.m.t. hvaða bankastjóri skuli fara sérstaklega með peningamál, hver skuli fara sérstaklega með fjármálastöðugleika og hver skuli vera staðgengill seðlabankastjóra í fjarveru hans. Slík verkaskipting á sér fyrirmynd í stjórnskipulagi Englandsbanka. Þar ber aðeins formaður bankastjórnar starfstítilinn *governor*, en þeir bankastjórar sem fara sérstaklega með einstaka þætti starfseminnar eru titlaðir *deputy governors*. Heppilegt væri að nota þessi starfsheiti í erlendum samskiptum seðlabankans, þ.e. formaður bankastjórnar – seðlabankastjóri – verði einn titlaður *governor of the central bank*, en notaður verði titillinn *deputy governor* fyrir aðra bankastjóra seðlabankans.

Samkvæmt gildandi lögum skal seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri Seðlabanka Íslands hafa lokið háskólaprófi í hagfræði eða tengdum greinum og búa yfir víðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum. Nefndin leggur til að bankastjórar hinnar nýju bankastjórnar verði að uppfylla sama hæfnisskilyrðið auk þess sem lagt er til að faglegt skipunarferli bankastjóra verði styrkt með þeim hætti að ráðherra leiti samþykkis Alþingis ef hann velur ekki þann eða þá sem matsnefnd telur hæfasta.

Nefndin leggur til að umsækjandi um embætti seðlabankastjóra geti óskað nafnleyndar, sem yrði breyting á núgildandi lögum. Tilgangurinn með nafnleynd er að fjölga hæfum umsækjendum. Mjög vel hæfir umsækjendur sem gætu hugsað sér að sækja um kunna að gegna störfum þar sem kæmi sér illa fyrir þá að opinbera umsókn um annað starf, til dæmis þeir sem starfa hjá alþjóðlegum fjármálastofnunum eða jafnvel innan Seðlabanka Íslands. Nefndin telur að nafnleynd fylgi meiri kostir en gallar.

Nefndin álitur að innleiðing peningastefnunefndar með lagabreytingunum frá febrúar 2009 hafi í aðalatriðum reynst vel og leggur til að hún haldist, en með nýrri skipan. Skipulag peningastefnunefndar hefur sætt gagnrýni vegna þess að hugsanlega getur seðlabankastjóri í ljósi stöðu sinnar haft áhrif á tvo samstarfsfélaga sína í nefndinni. Þar er um að ræða atkvæði undirmanns seðlabankastjóra, og atkvæði aðstoðarseðlabankastjóra sem er í reynd undir seðlabankastjóra settur. Í tillögum nefndarinnar um fjölskipaða bankastjórn felst að í stað umræddra aðila munu hinir nýju bankastjórar í krafti embættis síns taka sæti í peningastefnunefnd ásamt hinum tveimur utanaðkomandi sérfræðingum á sviði efnahags- og peningamála. Í kjölfar fjármálakreppunnar 2008 hafa sérfræðingar víða um heim rætt hugsanleg tengsl peningastefnu og fjármálaóstöðugleika. Stundum virðast spábólur, svo sem fasteignabólur, eiga samleið með stöðugu verðlagi en mikilli peningapenslu. Í

Englandsbanka situr sá bankastjóri sem hefur umsjón með fjármálastöðugleika í peningastefnunefnd, eins og hér er lagt til.

Bankaráð Seðlabanka Íslands, sem skipað er af Alþingi, hefur eftirlit með því að Seðlabankinn fari að lögum en sinnir jafnframt ýmsum sértækum verkefnum sem lýst er í 28. gr. núgildandi laga. Í tillögum nefndarinnar er ekki gert ráð fyrir að hlutverki bankaráðs verði breytt að verulegu leyti og ef samþykktar yrðu myndi bankaráðið áfram starfa í umboði Alþingis. Bankaráðinu verður því sem fyrr ætlað að veita aðhald með rekstri og starfsemi bankans en með hliðsjón af faglegu sjálfstæði bankans er almennt ekki litið svo á að bankaráðið geti ekki hlutast til um faglegar ákvarðanir bankastjóra eða eftir atvikum peningastefnunefndar.

Nefndin leggur til að eftirlitshlutverk bankaráðsins verði skerpt á ýmsa vegu. Lagt er til að í lögnum verði hnykkt á heimild bankaráðs til að framkvæma hverja þá rannsókn sem það telur nauðsynlega vegna eftirlits með starfsemi bankans og að það fái heimild til að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru í þágu verkefna sinna bæði gagnvart bankanum og félögum í hans eigu. Þá verði áréttað að innri endurskoðandi Seðlabankans starfi undir umsjá bankaráðs og skuli reglulega gera bankaráði grein fyrir starfsemi sinni auk þess sem lagt er til að hann fái rétt til setu á bankaráðsfundum þar sem athugasemdir hans eru á dagskrá. Nefndin leggur einnig til að tengsl bankaráðs við Alþingi verði styrkt með því að ráðið gefi Alþingi skýrslu um störf sín einu sinni á ári. Þá er lagt til að komi til ágreinings milli bankaráðs og bankastjórnar skuli aðilar upplýsa ráðherra um þann ágreining að gættum ákvæðum um þagnarskyldu.

Núgildandi lög gera ekki kröfu um menntun og reynslu bankaráðsmanna. Nefndin leggur til að gerð verði sú krafa að bankaráðsmenn hafi þekkingu og reynslu í samræmi við hlutverk og ábyrgð bankaráðs. Loks er lagt til að reglur um almennt hæfi bankaráðsmanna verði hertar á þann veg að í bankaráðið leyfist ekki að skipa alþingismenn, varþingmenn, ráðherra, starfsmenn stjórnmalaflokka eða stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana, annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann eða eftirlitsskyldra aðila samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Rétt er að geta þess að sambærilegar kröfur gildi um utanaðkomandi sérfræðinga í peningastefnunefnd.

Staða núverandi stjórnenda.

Frumvarpið felur í sér breytingar á stöðu núverandi stjórnenda Seðlabanka Íslands. Það er vel þekkt að tekið sé á áhrifum lagabreytinga með bráðabirgðaákvæðum. Almennt er talið að það sé mikilvægt fyrir sjálfstæði seðlabanka og festu í stjórn efnahagsmála að lagabreytingar hafi sem minnst áhrif á stöðu þeirra sem stýra þessum stofnunum hverju sinni. Þannig var kveðið á um það í lögum nr. 36/2001 að bankastjórar Seðlabankans við gildistöku laganna skyldu halda embættum sínum til loka skipunartíma síns. Vikið var frá þessu sjónarmiði þegar skipan bankastjórnar var breytt með lögum nr. 5/2009 frá 26. febrúar 2009. Þá voru embætti bankastjóra lögð niður og ný embætti seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra auglýst laus til umsóknar.

Embætti seðlabankastjóra í nýrri stjórnskipan er nokkuð frábrugðið því sem er í núgildandi lögum – völdum þess verða settar skorður með því að skipa tvo bankastjóra í bankastjórn með seðlabankastjóra. Í þessu felst þó fremur breyting á núverandi embætti fremur en að það sé lagt niður og nýtt embætti sett á fót. Af þeim sökum er lagt til að núverandi seðlabankastjóra verði boðið að gegna embætti formanns bankastjórnar og seðlabankastjóra í nýrri stjórnskipan út skipunartíma sinn.

Nokkuð öðru máli gegnir um stöðu aðstoðarseðlabankastjóra, sem er mun valdaminni samkvæmt núgildandi lögum en staða bankastjóra í þeirri stjórnskipan sem frumvarpið felur í sér. Það má því líta svo á að staða aðstoðarseðlabankastjóra verði lögð niður í nýju

skipulagi. Þó má rökstyðja að það væri heppilegt að tengja það starf við embætti bankastjóra í nýrri bankastjórn, m.a. vegna þess að það leiðir til samfellu í starfi bankans og störfum peningastefnunefndar þar með. Hægt væri að búa þannig um hnútana, með sérstöku bráðabirgðákvæði, að núverandi aðstoðarseðlabankastjóri yrði skipaður bankastjóri og sæti út skipunartíma sinn. Verði það ekki niðurstaðan er eindregið mælt með því að honum verði boðið starf við hæfi innan bankans.

Ólöf Nordal taldi það ekki samrýmast stöðu sinni sem ráðherra í ríkisstjórn að taka afstöðu varðandi bráðabirgðákvæði um stöðu núverandi stjórnenda Seðlabanka Íslands.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lögð til breyting á 1. gr. laga um Seðlabanka Íslands sem ætlað er að taka af öll tvímæli um sjálfstæði bankans innan stjórnsýslunnar. Breytingin tengist náíð ákvæði 8. gr. frumvarpsins þar sem lögð er til breyting á 22. gr. laganna en orðalag nefnds lagaákvæðis hefur ekki þótt gefa viðunandi leiðsögn um heimildir ráðherra til yfirstjórnar yfir bankanum. Af ákvæðum IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til þeirra laga má draga þá ályktun að almennar yfirstjórnarheimildir ráðherra, sbr. 2. mgr. 12. gr., taki ekki til þeirrar stjórnsýslufrákvæmdar sem með lögum hefur verið tryggt sjálfstæði gagnvart ráðherra. Stjórnvald telst þó ekki sjálfstætt í þessum skilningi nema sú niðurstaða leiði með skýrum hætti af ákvæðum laga.

Seðlabanka Íslands var komið á fót sem sjálfstæðri stofnun á árinu 1961, sbr. lög nr. 10/1961. Í athugasemdum þess frumvarps er síðar varð að þeim lögum er fjallað um rökin með og á móti því að fela Seðlabankanum sjálfstæði á starfssviði sínu, sem þá eins og nú laut að mikilvægum þáttum við stjórnun peninga- og gjaldeyrismála. Þörfin fyrir sjálfstæði var rökstudd með vísan til þess að viðfangsefni bankans væru að miklu leyti komin undir sérfræðilegu mati og að sérþekking stofnunarinnar væri til þess fallin að varðveita traust á gjaldmiðlinum. Á móti var bent á að þar sem ríkisstjórnin bæri endanlega ábyrgð á þróun efnahagsmála væri Seðlabankanum skylt að vinna að því að sú stefna sem ríkisstjórnin markaði næði tilgangi sínum.

Lög nr. 10/1961 voru leyst af hólmi með lögum nr. 36/1986, um Seðlabanka Íslands. Um sjálfstæði bankans á grundvelli síðarnefndu laganna var m.a. fjallað í álitni umboðsmanns Alþingis frá 2. október 1996, sbr. mál nr. 1394/1995. Í málinu reyndi á hvort greind ákvörðun bankaeftirlits Seðlabankans væri kæránleg til ráðuneytis á grundvelli meginreglu stjórnsýsluréttarins um að stjórnvaldsákvæðanir væru kæránlegar til æðra stjórnvalds. Umboðsmaður Alþingis fór í álitinu yfir meginviðfangsefni Seðlabankans og tók fram að ákvarðanir bankans á þeim sviðum væru ekki kæránlegar til ráðherra vegna eðlis þeirra og lögmæltis sjálfstæðis bankans. Í álitinu er vakin athygli á því að vaxandi áhersla væri lögð á það hlutverk seðlabanka að tryggja stöðugt verðlag.

Þegar vísað er til sjálfstæðis seðlabanka í umræðu um efnahagsmál er jafnan átt við sjálfstæði á sviði peningastefnu. Í fræðilegri umfjöllun er þetta sjálfstæði almennt metið út frá fjórum meginþáttum sem einkum varða svigrúm seðlabanka til að framfylgja stefnunni, stöðu gagnvart öðrum stjórnvöldum, sjálfstæði stjórnenda og fjárhagslegt sjálfstæði bankans. Löggjöfin hér á landi er reist á því sjónarmiði að til að ná markmiði peningastefnunnar um stöðugt verðlag sé æskilegt að fela seðlabönkum á formlegan hátt fullt og óskorað vald til þess að beita stjórnþækjum sínum. Þá gera lögin ráð fyrir að bankinn sé sjálfstæð stofnun innan stjórnsýslunnar og að ákvarðanir í peningamálum séu sérfræðilegt viðfangsefni. Ýmsum ákvæðum laganna er auk þess ætlað að verja bankann og stjórnendur hans fyrir ágangi stjórnmalanna og öðrum ótilhlýðilegum hagsmunum. Þá er þeim ætlað að tryggja að bankinn búi yfir fjárhagslegum styrk sem geri honum kleift að rækja lögbundið hlutverk sitt.

Lagaleg umgjörð dugir þó ekki ein sér til að vernda sjálfstæði bankans heldur er árangur í þessum efnum að miklu leyti kominn undir ríkjandi hefðum og venjum í samfélaginu.

Í 1. mgr. 3. gr. gildandi laga um Seðlabanka Íslands kemur nú fram að meginmarkmið Seðlabankans sé að stuðla að stöðugu verðlagi og að með samþykki ráðherra sé bankanum heimilt að lýsa yfir tölulegu markmiði um verðbólgu. Verðból gumarkmiðinu er nánar lýst í yfirlýsingu Seðlabankans og ríkisstjórnarinnar frá 27. mars 2001, sbr. einnig breytingar frá 11. nóvember 2005. Þar er stefnt á að verðbólga, reiknuð sem árleg hækkun vísitölu neysluverðs á tólf mánuðum, verði sem næst 2,5%. Frelsi Seðlabankans til að beita stjórnstækjum sínum á sviði peningamála helgast einkum af því að endanlegt markmið peningastefnunnar er skýrt og gagnsætt og þarf að hljóta blessun lýðræðislegra kjörinna stjórnvalda. Að auki fylgir sjálfstæðinu sú ábyrgð að útskýra og gera opinberlega grein fyrir ákvörðunum á þessu sviði.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna ber Seðlabanka Íslands að stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum að því marki sem stefnan þykir ekki ganga gegn meginmarkmiði bankans. Af þessu hefur m.a. verið dregin sú ályktun að Seðlabankinn eigi lokaorðið um framkvæmd peningastefnunnar ef upp kemur ágreiningur en jafnframt að á öðrum sviðum og að því leyti sem mál hefur sérstaka þýðingu fyrir þjóðarbúið verði bankinn að eiga samstarf við og eftir atvikum lúta forræði ríkisstjórnarinnar. Um inntak ákvæðisins var fjallað í dómi Landsdóms í mál nr. 3/2011 (Alþingi gegn Geir Hilmar Haarde) frá 23. apríl 2012 þar sem eftirfarandi kom fram: „*Af því ákvæði verður dregin sú ályktun að lögum samkvæmt sé það hlutverk ríkisstjórnarinnar í heild, en hvorki forsætisráðherra né annarra ráðherra, að móta efnahagsstefnu ríkisins á hverjum tíma.*“

Í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar hefur það sjónarmið verið viðurkennt að skjóta þurfi styrkari stöðum undir peningastefnuna með aukinni áherslu á fjármálastöðugleika annars vegar og bættri umgjörð opinberra fjármála hins vegar. Þessara áhrifa gætir hér á landi og má í því sambandi vísa til nýlegra lagabreytinga í tengslum við stofnun fjármálastöðugleikaráðs, sbr. lög nr. 66/2014, og frumvarps til laga um opinber fjármál sem lagt var fram á 143. löggjafarþingi og endurflutt á 144. löggjafarþingi. Jafnframt hefur verið unnið að endurbótum á ýmsum reglum sem nýst geta í þjóðhagsvarúðarskyni, s.s. þeim sem varða beinar takmarkanir á umfangi lánastarfsemi og auknar kröfur um eigið fé og laust fé fjármálafyrirtækja, sbr. t.d. lög nr. 92/2013.

Í 1. mgr. 4. gr. laga um Seðlabanka Íslands kemur nú fram að bankinn skuli stuðla að fjármálastöðugleika og skv. 2. mgr. 4. gr. skal hann sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, s.s. að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd. Þá skal Seðlabankinn skv. 2. mgr. 14. gr. laganna vera ríkisstjórninni til ráðuneytis um allt sem varðar gjaldeyrismál. Seðlabankinn hefur ýmis önnur tímabundin verkefni með höndum og má þar af nefna þau sem varða fjármagnshöftin sem komið var á í kjölfar hrunsins í þeim tilgangi að tryggja stöðugleika gengisins, sbr. lög nr. 87/1992. Einnig hafa verkefni Seðlabankans á sviði eignaumsýslu aukist þar sem bankinn var við hrúnið stór kröfuhafi gagnvart innlendum fjármálafyrirtækjum á grunni krafna sem tryggðar voru með veðum af ýmsum toga.

Eins og að framan greinir nær sjálfstæði Seðlabankans sem stofnunar til fleiri þátta en sjálfstæðis við framkvæmd peningastefnunnar. Í hinu stofnanalega sjálfstæði felst að ráðherra getur ekki gefið bankanum bindandi fyrirsmáli um rækslu starfa sinna nema hafa til þess sérstaka lagaheimild, sbr. 2. mgr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Slíkar heimildir koma fram í einstökum ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands, sbr. 3., 5., 18., 21., 23., 24., 25., 26., 32., 33. og 39. gr. Heimildir ráðherra til yfirstjórnar er einnig að finna í annarri löggjöf eins og lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, og lögum um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands ber ráðherra að viðhafa

almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum Seðlabanka Íslands en slíkt eftirlit nær þó ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Þetta eftirlit er af öðrum meiði en eftirlit bankaráðs skv. 28. gr. laga um Seðlabanka Íslands þar sem ráðherra er æðsti handhafi framkvæmdavaldsins.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 3. gr. laganna sem hafa þann tilgang að safna markmiðum Seðlabanka Íslands í eina grein og einnig þeim ákvæðum sem varða aðkomu ráðherra að skilgreiningu þeirra markmiða. Í fyrsta lagi er lagt til að ákvæði 1. mgr. 4. gr. gildandi laga um að bankinn skuli stuðla að fjármálastöðugleika flytjist yfir í 3. gr. laganna.

Í öðru lagi er lagt til að skylda Seðlabankans til að stuðla að framgangi stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum verði ekki einungis háð fyrirvara um meginmarkmið bankans um stöðugt verðlag heldur einnig markmiði um fjármálastöðugleika.

Í þriðja lagi er lagt til að fram komi í 3. gr. laganna að Seðlabankinn sé aðildarstofnun fjármálastöðugleikaráðs, sbr. lög nr. 66/2014. Fjármálastöðugleikaráð skipa sá ráðherra sem fer með fjárreiður ríkisins og sem jafnframt er formaður ráðsins, seðlabankastjóri og forstjóri Fjármálaeftirlitsins. Með stofnun þess var brugðist við þeirri meginveilu sem í ljós kom í kjölfar fjármálakreppunnar, þ.e. skorti á tengslum heildar- og eindaeftirlits á fjármálamörkuðum sem leiddi til þess að enginn einn aðili hafði heildaryfirsýn yfir stöðu fjármálakerfisins.

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 66/2014 er það hlutverk fjármálastöðugleikaráðs að vera vettvangur samráðs, upplýsingaskipta og stefnumótunar vegna fjármálastöðugleika og samhæfa viðbúnað opinberra aðila við fjármálakreppu. Þá skal fjármálastöðugleikaráð m.a. skilgreina þær aðgerðir, aðrar en beitingu stjórnþækja Seðlabanka Íslands í peningamálum, sem eru taldar nauðsynlegar á hverjum tíma til að hafa áhrif á fjármálakerfið í þeim tilgangi að efla og varðveita fjármálastöðugleika. Fjármálastöðugleikaráð getur beint tilmælum til þar til bærra stjórnvalda um aðgerðir til að mæta aðstæðum sem eru líklegar til að ógna fjármálastöðugleika eða hafa óæskileg áhrif á fjármálakerfið.

Seðlabanka Íslands eru faldar ýmsar valdheimildir til þess að varðveita traust á fjármálakerfi landsins. Á þeim grunni hefur Seðlabankinn m.a. sett lánastofnunum reglur um laust fé, sbr. 12. gr., og reglur um gjaldeyrisjöfnuð, sbr. 13. gr., auk þess sem Seðlabankinn gegnir hlutverki lánveitanda til þrautavara, sbr. 2. mgr. 7. gr. Með lögum nr. 92/2013, um breytingar á lögum um Seðlabanka Íslands, var styrkari stöðum rennt undir hlutverk Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika með það að markmiði að draga úr lausafjár- og gjaldeyrisáhættu í fjármálakerfinu í aðdraganda að afnámi fjármagnshafta.

Aukin áhersla Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika í kjölfar bankahrunsins hefur vakið upp spurningar um hversu sjálfstæður bankinn er við framfylgd þeirra verkefna. Efasemdirnar tengjast m.a. því hversu erfitt er að skilgreina markmið og árangur aðgerða á sviði fjármálastöðugleika með skýrum og einföldum hætti. Til marks um það má benda á að í skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra til Alþingis um „Framtíðarskipan fjármálakerfisins“ frá mars 2012, kemur fram að ábyrgð á heildarstjórn fjármálakerfisins í varúðarskygni „*snerti svo mörg svið hagstjórnar og svo margvísleg stjórnþækki koma til greina að því verður ekki auðveldlega fyrir komið samkvæmt verklaginu „eitt markmið – eitt stjórnþækki – eitt stjórnvald“ sem tíðkast á öðrum sviðum hagstjórnar, ekki síst peningastefnusviðinu“*. Í ljósi umræddra sjónarmiða var m.a. ákveðið að koma á fót fjármálastöðugleikaráði sem eins og að framan greinir er ætlað að móta opinbera stefnu um fjármálastöðugleika.

Í fjórða lagi er lagt til að sú efnisregla sem fram kemur í 2. mgr. 18. gr. gildandi laga verði færð yfir í 3. gr. laganna. Þegar gildandi lög um Seðlabanka Íslands voru sett var

bankanum sett skýrt markmið um að tryggja stöðugt verðlag. Bankanum var sett tölulegt markmið um verðbólgu og honum veitt ótakmarkað svigrúm til að beita stjórnþækjum sínum í þágu þess. Var á þeim tíma litið svo á að seðlabankar hefðu í aðalatriðum aðeins eitt stjórnþæki, þ.e. vexti, sem væru til þess fallnir að ná umræddu markmiði.

Gengisstefnan getur ekki orðið önnur en sú sem samrýmist meginmarkmiði stefnunnar í peningamálum. Í 2. mgr. 18. gr. laga um Seðlabanka Íslands er ákvæði þar sem fram kemur að Seðlabankinn ákveði að fengnu samþykki ráðherra hvaða „*stefna skuli gilda um ákvörðun á verðgildi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum*“. Í skýringum sem fylgdu athugasemdum þess frumvarps er varð að lögunum má ráða að með tilvitnuðu orðalagi sé átt við gengisstefnu sem geti m.a. falist í fastgengisstefnu eða sveigjanlegri gengisstefnu. Að mati Seðlabanka Íslands verður að líta á stefnuna í gengismálum sem millimarkmið er stuðli að meginmarkmiðinu enda þótt ummæli í almennum athugasemdum frumvarpsins hafi gefið tilefni til að ætla að peningastefnunni væri ekki ætlað að byggja á neinu formlegu millimarkmiði, eins og föstu gengi eða tilteknum vexti peningamagns.

Um 3. gr.

Um skýringar vísast til athugasemda við 2. gr.

Um 4. gr.

Hér er lögð til breyting á lagatilvísun í samræmi við ákvæði 2. gr.

Um 5. gr.

Hér er lögð til breyting á lagatilvísun í samræmi við ákvæði 2. gr.

Um 6. gr.

Um skýringar vísast til athugasemda við 3. gr.

Um 7. gr.

Hér er lögð til orðalagsbreyting til samræmis við þá megingintillögu frumvarpsins um að í stað seðlabankastjóra komi fjölskipuð bankastjórn skipuð þremur bankastjórum og að staða aðstoðarseðlabankastjóra verði um leið felld niður.

Um 8. gr.

Í 22. gr. laga um Seðlabanka Íslands eru þeir aðilar sem fara með málefni Seðlabanka Íslands tilgreindir en þeir eru ráðherra, bankaráð, peningastefnunefnd og seðlabankastjóri. Orðalag ákvæðisins hefur ekki þótt nægilega skýrt varðandi stöðu Seðlabankans gagnvart ráðherra annars vegar og hvernig tengslum æðstu aðila innan bankans er háttað hins vegar. Þar sem lagaákvæðið markar upphaf þess kafla laganna sem fjallar um stjórnskipulag bankans verður hér lagt til að umræddir aðilar sem tilheyra stjórnslu bankans verði tilgreindir og meginhlutverkum þeirra lýst. Ráðherra stendur aftur á móti utan við stjórnslu bankans og nægir í því efni að vísa til athugasemda við 1. gr.

Í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins kemur fram að bankastjórn beri ábyrgð á rekstri bankans og fari með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki eru falin öðrum með lögunum. Hliðstætt ákvæði er að finna í 1. mgr. 23. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Af orðalagi þess lagaákvæðis og tengslum þess við önnur ákvæði laganna má ráða að ákvörðunarvald í málefnum Seðlabankans sé almennt á hendi seðlabankastjóra ef frá eru taldar ákvarðanir á sviði peningamála. Hér er gert ráð fyrir að í stað seðlabankastjóra komi fjölskipuð bankastjórn skipuð þremur bankastjórum.

Í 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins kemur fram að ákvarðanir um beitingu stjórnþækja bankans í peningamálum séu teknar af peningastefnunefnd en um hlutverk nefndarinnar er nánar fjallað í 24. gr. laganna. Peningastefnunefnd var komið á fót með lögum nr. 5/2009, sem tóku gildi í lok febrúar 2009, í því skyni að treysta faglegan grundvöll ákvarðana á þessu sviði. Í frumvarpinu eru ekki lagðar til verulegar breytingar á starfsháttum nefndarinnar en lagt til að bankastjórnin sitji þar öll í stað seðlabankastjóra, aðstoðarseðlabankastjóra og eins af yfirmönnum bankans á sviði mótunar eða stefnu í peningamálum eins og nú er.

Í 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins kemur fram að bankaráð Seðlabanka Íslands hafi eftirlit með því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda en að auki er bankaráðinu falið að sinna afmörkuðum verkefnum sem gerð er grein fyrir í stafliðum 28. gr. laganna. Hlutverk bankaráðsins er að annast eftirlit í umboði Alþingis með því að stjórnendur bankans fari að lögum við rekstur bankans og gæti aðhalds. Í bankaráðinu sitja fulltrúar sem kosnir eru með pólitískri hlutfallskosningu og þar sem lögunum er ætlað að standa vörð um faglegt sjálfstæði bankans er bankaráðinu almennt ekki ætlað að hlutast til um faglegar ákvarðanir bankastjóra eða eftir atvikum peningastefnunefndar.

Um 9. gr.

Einn veigamikill þáttur í sjálfstæði Seðlabankans snertir sjálfstæði starfsmanna bankans og þá aðallega þeirra sem fara með ákvörðunarvald í málefnum hans. Eins og bent var á í athugasemdum við 1. gr. hefur bankinn afmörkuðu en jafnframt mikilvægu hlutverki að gegna á sviði efnahagsstjórnar þar sem úrlausnir mála eru að verulegu leyti faglegs eðlis. Sjálfstæðinu er því ætlað að tryggja að til slíkra starfa veljist afburða einstaklingar og um leið verja bankann fyrir ótilhlýðilegum áhrifum stjórnmalamanna og annarra hagsmunaaðila. Þau atriði sem reynt getur á í þessu sambandi lúta m.a. að skipunartíma seðlabankastjóra, heimild til endurskipunar, ferli við skipun og hæfis- og hæfnisskilyrðum.

Í dag gera lög um Seðlabanka Íslands ráð fyrir að skipunartími seðlabankastjóra sé til fimm ára og að ráðherra sé heimilt að skipa sama manninn tvisvar sinnum í embættið. Skipunartími seðlabankastjóra er því hinn sami og almennt gildir um embættismenn en takmörk eru á því hversu oft sami maður getur gegnt embættinu. Samkvæmt lögunum skipar ráðherra aðstoðarseðlabankastjóra sem skal vera staðgengill seðlabankastjóra en um skipun hans, skipunartíma og hæfni gilda sambærilegar reglur og um seðlabankastjóra.

Í 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins birtist megintillaga frumvarpsins þar sem lagt er til að í stað seðlabankastjóra verði komið á fót fjölskipaðri bankastjórn sem í verði þrjár bankastjórar. Í almennum athugasemdum er ítarlega gerð grein fyrir röksemdum að baki þessari tillögu sem ætlað er að auka gæði ákvarðanatöku í málefnum bankans, einkum á þeim sviðum sem ekki falla undir valdsvið peningastefnunefndar. Lagt er til að ráðherra skipi bankastjórana í embætti til fimm eða sex ára að undangenginni auglýsingu og að staða formanns verði auglýst sérstaklega. Svigrúmið varðandi árafjölda skipunar er hugsað til að skipunartímabil bankastjórana renni ekki út með of skömmu millibili. Ákveði ráðherra að skipa bankastjóra til sex ára og yrði viðkomandi embætti ekki auglýst laust til umsóknar fyrir lok skipunartímans yrði þó að miða við að skipunartíminn framlengdist einungis um fimm ár með hliðsjón af meginreglu laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Í 2. mgr. 9. gr. er fjallað um hlutverk formanns bankastjórnar og verkaskiptingu innan bankastjórnarinnar. Formaður gegnir hlutverki seðlabankastjóra og í samræmi við það er honum falið að leiða starfsemi bankans og vera talsmaður bankans í umboði bankastjórnar. Formaður er í þeim skilningi fremstur meðal jafningja auk þess sem atkvæði hans mun vega þyngra við afgreiðslu mála ef atkvæði falla jafnt innan bankastjórnar.

Lagt er til að bankastjórnin skipti með sér verkum að öðru leyti en því sem leiðir af lögbundnu hlutverki formanns. Lögð er áhersla á að við þá verkaskiptingu verði tekið mið af

markmiðum bankans þannig að öðrum af tveimur bankastjórum, sem ekki gegna formennsku, verði falið að annast sérstaklega peningamál á meðan hinn sinnir sérstaklega fjármálastöðugleika. Í ljósi stöðu sinnar verður formaður bankastjórnar að hafa góða yfirsýn yfir báða þessa málaflokka, ekki síst peningamálin sem falla undir meginmarkmið bankans. Einnig þarf bankastjórn að ákveða hver skuli vera staðgengill formanns í fjarveru hans.

Ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. munu gilda um allt það sem varðar bankastjórana og ekki er sérstaklega ákveðið að skipa á annan hátt. Í umræddum lögum kemur m.a. fram að það stjórnvald sem skipar í embætti veiti jafnframt lausn frá því, sbr. 31. gr. Þá skal embættismaður gegna embætti sínu þar til eitthvert þeirra atriða sem talin eru upp í 25. gr. laganna koma til og má af því ráða að heimildir ráðherra til þess að víkja bankastjóra úr embætti skv. VI. kafla laganna sæti verulegum takmörkunum. Má því til hliðsjónar benda á 38. gr. laganna þar sem skilyrði til að víkja forstöðumanni ríkisstofnunar frá eru bundin við ítrekaða og stórfelldra vanrækslu auk þess sem hafa þarf í huga að sjálfstæði Seðlabankans nýtur verndar samkvæmt lögum.

Í 3. mgr. 9. gr. er gerð tillaga um að ráðherra geti ekki skipað sama manninn í embætti bankastjóra oftar en tvisvar sinnum. Þó má skipa sem formann bankastjórnar einu sinni þann sem tvisvar hefur fengið skipun í embætti bankastjóra án þess að vera skipaður formaður. Áður en lögum um Seðlabanka Íslands var breytt á árinu 2009, sbr. lög nr. 5/2009, var um að ræða hliðstætt fyrirkomulag og var því ætlað að tryggja stöðugleika í starfsemi bankans en jafnframt að hæfileg endurnýjun yrði í yfirstjórn bankans.

Loks er lagt til í 4. mgr. 9. gr. að ákvæði 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eigi ekki við um flutning í embætti bankastjóra og að sama gildi um flutning í embætti formanns bankastjórnar. Að baki þessari tillögu býr m.a. sú hugsun að þegar staða formanns bankastjórnar losnar geti ráðherra ekki vikið sér undan því að auglýsa embættið með því að flytja annan af hinum tveimur bankastjórunum yfir í stöðu formanns.

Um 10. gr.

Ákvæði 10. gr. frumvarpsins er tvískipt, sbr. a- og b-lið. Fyrri ákvæðið varðar ferli við skipun bankastjórnar Seðlabanka Íslands en það síðara starfshætti bankastjórnarinnar.

a-liður 10. gr.

Í 1. mgr. a-liðar 10. gr. koma fram skilyrði sem varða sérstaka hæfni bankastjórnarmanna tengd menntun, þekkingu og reynslu. Hér er um að ræða samhljóða skilyrði og lögfest var með lögum nr. 5/2009 varðandi hæfni seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra. Í því felst að viðkomandi þarf að hafa lokið háskólaprófi í hagfræði eða tengdum greinum og búa yfir viðtækri reynslu og þekkingu á fjármálastarfsemi og efnahags- og peningamálum. Yfirlýst markmið þessa skilyrðis var að draga úr pólitísku vægi við skipunarferlið og tryggja sem best faglega stjórn bankans.

Í 2. mgr. a-liðar 10. gr. frumvarpsins er ákvæði samhljóða því sem fram kemur í 2. mgr. 23. gr. gildandi laga þar sem gert er ráð fyrir að ráðherra skipi nefnd þriggja manna til að leggja mat á hæfni umsækjenda um embætti seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra. Einn nefndarmanna skal skipaður að fenginni tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, annar samkvæmt tilnefningu bankaráðs og sá þriðji án tilnefningar og skal sá vera formaður nefndarinnar. Af lögskýringargögnum sem fylgdu lögum nr. 5/2009 má ráða að tilkoma hæfnisnefndar hafi verið ætlað að styrkja faglegan grundvöll skipunarferlisins.

Tillögurnar sem fram koma í 3. og 4. mgr. a-liðar 10. gr. frumvarpsins varða starfshætti hæfnisnefndarinnar og með hvaða hætti ráðherra skuli vera bundinn af umsögn hennar. Markmið þeirra er að styrkja ferlið við skipun bankastjóra og styrkja sjálfstæði bankans gagnvart ráðherra. Í ákvæðunum felst að kjósi ráðherra að skipa bankastjóra úr hópi annarra

umsækjenda en þeirra sem nefndin telur hæfasta verður sú afstaða að vera byggð á svipaðri fagþekkingu á hæfni umsækjenda og naut við í störfum nefndarinnar auk þess sem tillaga ráðherra þessa efnis þarf að hljóta samþykki Alþingis innan settra tímamarka. Með breytingum sem gerðar voru með lögum nr. 84/2011 var meðferð mála af þessu tagi á Alþingi skýrð, sbr. nú 5. mgr. 45. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Sambærilegt fyrirkomulag þekkist á vettvangi dómstóla þar sem sérstakri dómnefnd er falið að fjalla um hæfni umsækjenda um dómaraembætti, sbr. 4. gr. a og 3. mgr. 12. gr. laga um dómstóla, nr. 15/1998, sbr. og reglur nr. 620/2010 sem settar hafa verið með stoð í þeim lagaákvæðum. Í reglunum kemur fram að dómnefndinni sé ætlað að meta hæfni þeirra umsækjenda sem ráðherra hefur staðreynt að uppfylli öll almenn hæfisskilyrði laganna og er lagt til að hér verði sami háttur hafður á hvað snertir mat á sérstakri hæfni umsækjenda um stöðu bankastjóra. Umsógn hæfnisnefndarinnar er ætlað að vera skrifleg og rökstudd. Jafnframt þarf málsmeðferð nefndarinnar að fullnægja ákvæðum stjórnsýslulaga og gæti ráðherra eftir atvikum þurft að óska nýrrar umsagnar ef út af bregður. Ráðherra yrði enn fremur heimilt að setja reglur um störf nefndarinnar.

Í 5. mgr. a-liðar 10. gr. frumvarpsins er lagt til að ekki verði skylt að veita aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands. Tillagan heimilar frávik frá meginreglunni um að skylt sé að veita aðgang að upplýsingum um nöfn og starfsheiti umsækjenda um opinbert starf þegar umsóknarfrestur er liðinn sé þess óskað, sbr. 3. mgr. 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og 1. tölul. 2. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, sbr. einnig 15. gr. stjórnsýslulaga. Verði upplýsingar um umsækjendur um embætti bankastjóra gerðar opinberar, hvort heldur á umsóknarfrestir eða að liðnum umsóknarfresti, getur það hamlað því að hæfir einstaklingar sækji um. Vegna þeirrar ríku ábyrgðar sem bankastjórn Seðlabankans ber þykir æskilegt að stuðla að því að við skipan hennar eigi hið opinbera val um hæfa umsækjendur.

Hvað snertir aðgang almennings að upplýsingum um nöfn umsækjenda um opinberar stöður má geta þess að í Noregi hefur sá réttur almennt verið viðurkenndur en í Danmörku er því öfugt farið og skýrist það af ólíku hagsmunamati löggjafa þessara landa á friðhelgi einkalífs annars vegar og þörf fyrir gagnsæi í stjórnsýslunni hins vegar.

b-liður 10. gr.

Ákvæði þessarar greinar eiga sér flest fyrirmyndir í lögum um Seðlabanka Íslands eins og þau voru fyrir breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 5/2009 en þá var bankastjórnin fjölskipuð. Í samræmi við þá tilhögun er lagt til í 1. mgr. b-liðar 10. gr. að formaður bankastjórnar geti kallað bankastjórnina saman til fundar svo oft sem þurfa þykir og hvenær sem einhver bankastjórnanna óskar þess. Formaður bankastjórnar stýrir fundum bankastjórnar.

Í 2. mgr. b-liðar 10. gr. er lagt til að fundur sé ályktunarhæfur ef meiri hluti bankastjórnar situr hann. Eins og fram kemur í athugasemdum frumvarps þess er varð að gildandi lögum um Seðlabankann er fjallað um öll mál á fundum bankastjórnar sem varða starfsemi bankans og ákvarðanir teknar um málefni hans nema öðrum sé falið ákvörðunarvaldið samkvæmt lögunum. Afl atkvæða í bankastjórn ræður úrslitum við afgreiðslu mála en ef aðeins tveir bankastjórar eru á fundum bankastjórnar og þeir eru ósammála ræður atkvæði formanns. Ákvarðanir sem teknar eru á fundum bankastjórnar skulu skráðar með viðeigandi hætti og staðfestar með áritun bankastjórnar.

Í 3. mgr. b-liðar 10. gr. er lagt til að undirskrift tveggja bankastjóra þurfi til að skuldbinda bankann og samræmist sú skipan þeirri tilhögun að afl atkvæða skuli ráða afgreiðslu mála. Bankastjórninni verður þó heimilt að veita tilteknum starfsmönnum umboð

til þess að skuldbinda bankann með undirskrift sinni í tilteknum málefnum samkvæmt reglum sem hún setur og staðfestar skulu af bankaráði.

Ákvæði 4. mgr. b-liðar 10. gr. er nýmæli sem mælir fyrir um að bankastjórnin setji sér starfsreglur þar sem nánar er kveðið á um framkvæmd starfa hennar. Skulu þær reglur staðfestar af bankaráði. Er þessi tilhögun í anda góðra stjórnarháttanna.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins eru lagðar til nokkrar breytingar á 24. gr. laganna sem varða skipan og starfshætti peningastefnunefndar.

Í 1. másl. a-liðar 11. gr. er lagt til að í 1. mgr. 24. gr. verði kveðið fastar að orði um að ákvarðanir peningastefnunefndar skuli grundvallast á meginmarkmiði bankans um stöðugt verðlag og að sérstök tilvísun til fjármálastöðugleika sem þar er að finna falli brott. Hliðstæð breyting er lögð til í e-lið frumvarpsgreinarinnar þar sem lagt er til að skylda peningastefnunefndar til að vara opinberlega við alvarlegri ógn við fjármálastöðugleika verði felld brott. Eftir setningu laga um fjármálastöðugleikaráð nr. 66/2014 verður að gera ráð fyrir að þetta hlutverk heyri fremur undir fjármálastöðugleikaráði.

Í 2. másl. a-liðar 11. gr. er lagt til að sá fyrirvari komi fram í 1. mgr. 24. gr. laganna að bankastjórn Seðlabanka Íslands ákveði vexti aðra en þá sem peningastefnunefndin ákveður. Samkvæmt 1. mgr. 24. gr. laganna tekur nefndin ákvarðanir um beitingu stjórnækja bankans í peningamálum en til þeirra teljast m.a. vaxtaákvarðanir. Um vexti af innlánnum bankans og lánnum sem hann veitir og verðbréfum sem hann gefur út er fjallað í 10. gr. laganna. Peningastefnunefnd er aftur á móti ekki ætlað að taka ákvarðanir um alla vexti bankans, s.s. vexti á reikningum þátttakenda í greiðslu- og verðbréfauppgjörskerfi.

Í b-lið 11. gr. er lagt til að bankastjórnarnir þrír sem mynda hina fjölskipuðu bankastjórn eigi sæti í peningastefnunefnd. Breytingin hefur í för með sér að ráðherra skipar alla fulltrúa peningastefnunefndar, þar af tvo sem lög gera ráð fyrir að séu utanaðkomandi sérfræðingar. Þótt slíkt fyrirkomulag geti orkað tvímælis út frá kenningum um sjálfstæði seðlabanka má benda á að ferlinu við skipun bankastjórnanna er ætlað að takmarka verulega völd ráðherrans. Staða bankastjórnanna er einnig til þess fallin að styrkja sjálfstæði peningastefnunefndar frá því sem nú er þar sem gert er ráð fyrir að þeir verði jafnsettir embættismenn. Þá má gera ráð fyrir að seta þess bankastjóra sem fer með málefni fjármálastöðugleika í nefndinni verði til þess að stuðla að aukinni samhæfingu þeirrar stefnu við peningamálin og öfugt.

Í c-lið 11. gr. er lagt til að ákvæði sem varðar fundartíðni peningastefnunefndar verði breytt á þann veg að í stað þess að kveða á um tiltekinn lágmarksfjölda funda komi fram að nefndin haldi reglulega fundi til undirbúnings ákvörðunum um peningamál auk þess sem fundir skulu haldnir ef formaður ákveður eða tveir nefndarmenn krefjast þess.

Í d-lið 11. gr. er um að ræða orðalagsbreytingu.

Um 12. gr.

Í 3. mgr. 25. gr. laga um Seðlabanka Íslands er ákvæði sem varðar neikvætt hæfi nefndarmanna í peningastefnunefnd og sem ætlað er að koma í veg fyrir hagsmunaaárekstra. Ákvæðið kveður á um að nefndarmönnum sé óheimilt að sinna störfum utan bankans sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni þeirra í efa og er ráðherra veitt heimild til að útfæra hæfisskilyrðin nánar í reglugerð.

Í c- og d-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að umrædd reglugerðarheimild ráðherra verði felld brott og að þess í stað verði skilyrði um neikvætt hæfi peningastefnunefndarmanna nánar útlistuð í lagagreininni sjálfri. Lagt er til að ekki megi skipa í peningastefnunefnd alþingismenn, ráðherra, starfsmenn stjórnmalaflokka eða stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana, annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann eða eftirlitsskyldra

aðila skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Með þessu móti er stuðlað að auknu sjálfstæði nefndarinnar frá pólitísku valdi og hagsmunatengdum aðilum.

Í a- og b. lið 12. gr. eru lagðar til orðalagsbreytingar í samræmi við þá megintillögu frumvarpsins að fjölga bankastjórum og leggja niður stöðu aðstoðarseðlabankastjóra.

Um 13. gr.

Í 26. gr. laga um Seðlabanka Íslands er fjallað um skipan bankaráðs sem í eiga sæti sjö fulltrúar kjörnir hlutbundinn kosningu á Alþingi. Enda þótt fulltrúar í bankaráði og varamenn þeirra séu kosnir á grundvelli pólitískra sjónarmiða er bankaráðið hluti af stjórnsýslu Seðlabankans og ber bankaráðinu að haga starfsemi sinni til samræmis við það. Við störf sín þarf bankaráðið að gæta að þeim reglum sem almennt gilda við framkvæmd opinberrar stjórnsýslu, s.s. hvað snertir sérstakt hæfi til meðferðar máls. Í nefndu lagaákvæði eru hins vegar ekki gerðar kröfur um almennt hæfi bankaráðsmanna að öðru leyti en því að ekki má kjósa stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana eða annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann til setu í bankaráði.

Í a-lið 13. gr. frumvarpsins er lagt til að kröfur um almennt hæfi fulltrúa í bankaráði verði hertar. Í fyrsta lagi er lagt til að fulltrúar í bankaráði skuli hafa þekkingu og reynslu í samræmi við hlutverk og ábyrgð bankaráðs en með því er undirstrikað að til að geta viðhaft skilvirkt eftirlit með rekstri og starfsemi bankans þurfi fulltrúar þess að búa yfir hæfni á starfssviðinu. Fyrirmynd þessarar tillögu er að finna í 108. gr. a laga um ársreikninga nr. 3/2006, sem á við um skipun í endurskoðunarnefnd við einingu tengda almannahagsmunum. Í öðru lagi er lagt til að bankaráðsmenn skuli uppfylla almenn skilyrði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til að hljóta ráðningu í starf en ástæða er til að taka þetta fram þar sem gildissvið umræddra laga er bundið við aðalstarf. Í þriðja lagi er lagt til að gildissvið þeirrar hæfisreglu sem er til staðar í lögunum verði útvíkkað og hún m.a. látin taka til alþingismanna, varþingmanna og ráðherra sem þýðir að þessir aðilar munu ekki eiga þess kost að taka að sér starf fulltrúa í bankaráði. Er breytingunni m.a. ætlað að girða fyrir hættu á hagsmunaárekstrum og að menn komist í aðstöðu til að misnota trúnaðarupplýsingar.

Í b-lið 13. gr. er lagt til að þeim einstaklingum sem setið hafa í bankaráði í 12 ár samanlagt verði ekki heimilt að sitja þar áfram. Í ljósi 1. mgr. 26. gr. laga um Seðlabanka Íslands, sem gerir ráð fyrir að umboð bankaráðsmanna fari saman við kjörtímabil alþingismanna, svarar sá tíma til þriggja kjörtímabila. Þá er í c-lið 13. gr. lagt til að forsætisnefnd Alþingis geti, að fengnu samþykki Alþingis, fellt umboð bankaráðsmanns og varamanns í bankaráði úr gildi ef viðkomandi sinnir störfum sem geta verið til þess fallin að draga óhlutdrægni hans í efa. Starfsumboð bankaráðsmanna stafar frá Alþingi og á þessi tilhögun sér fyrirmynd í 2. gr. laga um ríkisendurskoðun, nr. 86/1997.

Um 14. gr.

Bankaráðið er stjórnsýslunefnd sem þýðir að fulltrúar þess annast í sameiningu þau lögbundnu verkefni sem bankaráðinu eru falin, sbr. 28. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laganna er málum sem heyra undir málefnasvið bankaráðsins ráðið til lykta á fundum og eru fundir þess ályktunarhæfir ef meiri hluti bankaráðsmanna er á fundi.

Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að bankaráðið setji sér starfsreglur þar sem kveðið er á um framkvæmd starfa þess. Með vísan til þess að bankaráðinu sé í krafti stöðu sinnar heimilt að leggja út í kostnað í tengslum við tiltekna starfsemi hefur ríkisendurskoðun talið æskilegt að það setti sér starfsreglur þar sem heimildir til ákvarðana í þessum efnunum yrðu afmarkaðar. Á grundvelli slíkra reglna gæti bankaráðið enn fremur veitt formanni umboð til tiltekinna

erindisgjörða eins og tillaga frumvarpsins gerir ráð fyrir. Þá er lagt til að bankaráðið geti skipað undirnefnd úr eigin röðum til að undirbúa almenna fundi bankaráðsins.

Um 15. gr.

Samkvæmt 28. gr. laga um Seðlabanka Íslands hefur bankaráð Seðlabankans eftirlit með því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda. Þá skal seðlabankastjóri jafnan upplýsa bankaráð um helstu þætti í stefnu bankans og um reglur sem hann setur. Bankaráðinu er að öðru leyti falið að sinna tilgreindum verkefnum sem fram koma í staflidum a – q greinarinnar. Í 15. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á nefndu lagaákvæði sem hafa það að markmiði að skerpa á eftirlitshlutverki og upplýsingarétti bankaráðsins ásamt því að aðlaga lagaákvæðið að öðrum breytingum frumvarpsins, einkum þeirri sem varðar fjölgun bankastjóra.

Í a-lið 15. gr. frumvarpsins, sbr. einnig 1. mgr. i-lið 15. gr., er lagt til að ákvæði í inngangsmálgrein 28. gr. laganna sem varðar skyldu seðlabankastjóra um að upplýsa jafnan bankaráð um helstu þætti í stefnu bankans og um reglur sem hann setur verði fært yfir í nýja málgrein þar sem kveðið er á um heimildir bankaráðs til að afla nauðsynlegra upplýsinga innan bankans og gagnvart félögum í hans eigu.

Í b., c., d., e., f., og h-lið 15. gr. frumvarpsins er um að ræða afleiddar breytingar sem tengjast öðrum tillögum frumvarpsins og gerð hefur verið grein fyrir.

Í g-lið 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á n-lið 28. gr. laganna sem er tvíþætt að efni. Samkvæmt orðanna hljóðan lagaákvæðisins er bankaráðinu falið vald til að staðfesta ákvarðanir um meiri háttar fjárfestingar en svo rúmur skilningur þykir ekki vera samrýmanlegt faglegu sjálfstæði bankastjórnar Seðlabankans og Peningastefnunefndar. Tillagan gerir ráð fyrir að staðfestingarvaldið verði bundið við meiri háttar fjárfestingar í húsnæði og annarri aðstöðu fyrir starfsemina og er talið að sú afmörkun samrýmist betur hlutverki bankaráðs.

Hin breytingin sem fram kemur í g-lið 15. gr. felur í sér að bankaráðinu sé heimilt að framkvæma hverja þá rannsókn sem það telur nauðsynlega til að hafa eftirlit með eignum og rekstri bankans. Sú tilhögun fellur vel saman við það meginhlutverk bankaráðsins sem er að hafa almennt eftirlit með starfsemi bankans og veita rekstrarlegt aðhald.

Í 2. mgr. i-liðar 15. gr. er lagt til að bankaráðið gefi Alþingi skýrslu um störf sín einu sinni á ári þar sem gera skal grein fyrir þeim málum sem verið hafa til umfjöllunar á vettvangi bankaráðsins. Hafa skal þó í huga að um miðlun upplýsinga út fyrir bankann gilda strangar takmarkanir vegna þagnarskyldu, sbr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands, auk þess sem ætla verður að afhending slíkra trúnaðargagna sé almennt á valdi bankastjórnar nema þau varði málefni sem bankaráðið hefur augljóslega forræði yfir.

Í 3. mgr. i-liðar 15. gr. er lagt til að komi til ágreinings milli bankaráðs og bankastjórnar skuli aðilar upplýsa ráðherra skriflega um þann ágreining að gættum framangreindum sjónarmiðum um miðlun upplýsinga út fyrir bankann.

Um 16. gr.

Hér er lögð til breyting á 1. mgr. 33. gr. laga um Seðlabanka Íslands sem varðar framkvæmd endurskoðunar hjá bankanum. Samkvæmt lagaákvæðinu er innri endurskoðun bankans stýrt af aðalendurskoðanda sem ráðinn er af bankaráði og heyrir beint undir það. Ríkisendurskoðun annast ytri endurskoðun en samkvæmt þeim lögum sem um stofnunina gilda getur hún falið löggiltum endurskoðendum eða öðrum sérfræðingum á viðkomandi sviði þetta hlutverk sitt.

Í a-lið 16. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að framsetningu nefnds lagaákvæðis verði hagað með þeim hætti að skarpari skil verði gerð á milli innri og ytri endurskoðunar og að

heiti aðalendurskoðanda verði breytt í innri endurskoðanda. Lagt er til að gerð verði krafa um hæfni innri endurskoðanda sem skal hafa lokið háskólaprófi sem nýtist í starfi og búa yfir nægilegri reynslu til þess að geta sinnt starfi sínu. Einnig gerir tillagan ráð fyrir að innri endurskoðandi upplýsi bankaráðið reglulega um störf sín og fái rétt til setu á fundum bankaráðs þar sem athugasemdir hans eru á dagskrá.

Um 17. og 18. gr.

Hér eru lagðar til orðalagsbreyting til samræmis við þá megingintillögu frumvarpsins um að í stað seðlabankastjóra komi fjölskipuð bankastjórn skipuð þremur bankastjórum og að staða aðstoðarseðlabankastjóra verði um leið felld niður.

Um 19.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um ...

