



14060089
2.4.76
01.10.2014

PP

30. september 2014

1408122

Forsætisráðuneyti
Lækjartorgi Stjórnarráðinu
bt. Skúla Sveinssonar
150 Reykjavík

Efni: Svar Seðlabankans til vinnuhóps forsætisráðherra um regluverk og stjórnarsýslu eftirlitsstofnana

Við er til bréfs yðar, dags, 20. ágúst sl., þar sem óskað var eftir atbeina og áliti Seðlabankans á því að hve miklu leyti unnið væri samkvæmt viðmiðum OECD í eftirlitsstarfsemi bankans, sbr. þær skýrslur sem nefndar voru í bréfi yðar, svo og hvort þau viðmið sem þar kæmu fram hentuðu sem leiðbeiningar. Einnig var óskað eftir ábendingum um hvernig bæta mætti eftirlitsstarfsemi bankans, þ.m.t. hvort þær reglur sem hann starfar eftir séu við hæfi.

Verður umfjölluninni hér á eftir skipt í nokkra þætti. Í fyrsta lagi verður fjallað almennt um þá starfsemi sem Seðlabankanum er falið að hafa eftirlit með og með hvaða hætti það eftirlit er innt af hendi. Í öðru lagi verður fjallað um þau viðmið sem fram koma í skýrslum OECD (The Governance of Regulators and Regulatory Enforcement and Inspections) og hvort og þá með hvaða hætti þau eiga við um starfsemi Seðlabankans. Í þriðja og síðasta lagi verður fjallað um hvort að Seðlabankinn telji að bæta megi eftirlitsstarfsemi hjá bankanum og hvort þær reglur sem bankinn starfar eftir séu við hæfi.

I. Eftirlit Seðlabankans

Reglur um lausafjárhlutfall o.fl. nr. 1055/2013 tóku gildi þann 1. desember 2013 og eru gefnar út í samræmi við ákvæði 12.gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001 með síðari breytingum, þar sem meðal annars er kveðið á um heimild Seðlabankans til að setja reglur um lágmark eða meðaltal lauss fjár lánastofnana. Reglurnar leystu af hólmi fyrri reglur um lausafjárhlutfall og eru byggðar á tilmælum um lausafjárhlutfall frá Basel-nefndinni um bankaefirlit. Markmið lausafjárreglna er að draga úr líkum á að fjármálastofnanir lendi í lausafjárþrengingum sem ógnað geti stöðugleika fjármálakerfisins. Reglurnar miða að því að lánastofnanir eigi ávallt nægt laust fé til að mæta fyrrsjáanlegum og hugsanlegum greiðsluskuldbindingum á tilteknu tímabili. Við lausafjareftirlit er höfð hliðsjón af tilmælum

Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit (Core Principles for Effective Banking Supervision), sérstaklega meginreglu 24 um laust fé.

Markmið reglna nr. 950/2010 um gjaldeyrisjöfnuð sem tóku gildi þann 1. janúar 2011 er sem fyrr að takmarka gengisáhættu með því að koma í veg fyrir að gjaldeyrisjöfnuður lánastofnana fari fram úr tilteknum mörkum. Leyfileg opin gjaldeyrisstaða í hlutfalli af eigin fé í einstökum erlendum gjaldmiðlum er 15% og leyfilegur heildargjaldeyrisjöfnuður er 15%. Skýrslugjöf vegna gjaldeyrisjafnaðar felur í sér að skuldir og eignir í erlendum gjaldmiðlum eru flokkaðar eftir útlánnum, skuldabréfum, hlutabréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfasjóða, innlánnum, ávöxtunarsamningum, skuldum við Seðlabankann o.fl.

Reglur um lausafjárhlutfall og gjaldeyrisjöfnuð ná til lánastofnana og skila þær reglubundnum skýrslum til Seðlabankans í samræmi við reglurnar.

Samkvæmt 17. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrisráðgjafi, er Seðlabanki Íslands falið það hlutverk að fylgjast með að starfsemi aðila sé í samræmi við lögin og reglur settum með stoð í þeim. Með tilkomu fjármagnshafta þann 28. nóvember 2008 og í því skyni að efla eftirlit með þeim var gjaldeyriseftirlit gert að sjálfstæðri einingu innan bankans á árinu 2009 sem heyrir beint undir seðlabankastjóra. Meginverkefni gjaldeyriseftirlitsins eru þrjúþætt og skiptast í afgreiðslu undanþágubeiðna, eftirlit og rannsóknir, en áætlað er að um tímabundið verkefni í starfsemi bankans sé að ræða. Þá hefur bankinn haft beina aðkomu að mótun regluverks um gjaldeyrisráðgjafi og sætir framkvæmd gjaldeyriseftirlitsins stöðugri endurskoðun samhliða breytingum sem á því eru gerðar.

II. Viðmið skýrslu OECD um Governance of Regulators

Í skýrslu OECD um Governance of Regulators eru sett fram sjö viðmið sem æskilegt er að hafa til staðar í starfs- og stjórnarháttum hjá stofnunum sem hafa eftirlitshlutverki að gegna. Verður hér á eftir fjallað um hvert þessara viðmiða eins og þau horfa við Seðlabankanum. Stuðst verður við samantekt yðar á þessum markmiðum auk tilvitnaðrar skýrslu.

a. Skýrt hlutverk eftirlitsaðila (e. Role clarity)

„Lög og reglugerðir þurfa að vera skýr þannig að markmið eftirlitsins sé skiljanlegt, bæði fyrir starfsfólk eftirlitsaðila, fyrirtæki sem eru undir eftirliti og almenning. Verkefni eftirlitsaðila þurfa að vera vel skilgreind og við hæfi og til þess fallin að ná markmiði sínu. Eftirlitsaðilar eiga ekki að fá hlutverk og verkefni sem eru í andstöðu eða samkeppni hvert við annað. Fáir eftirlitsaðilar hlutverk sem eru í andstöðu eða samkeppni hvert við annað þarf að vera skýrt ferli um lausn ágreiningsefna. Fáir eftirlitsaðilar hlutverk sem eru í samkeppni hvert við annað þurfa að vera skýrar reglur um það hvernig skuli forgangsraða.“

Fylgjast þarf með því að eftirlitsaðilar fari ekki of langt út fyrir hlutverk sitt án þess þó að taka af þeim allt svigrúm. Eftirlitsaðilinn skal hafa ráðgefandi hlutverk (en ekki bera ábyrgð) við að þróa stefnu varðandi umfang eftirlits. Eftirlitsaðilar skulu hafa samvinnu með öðrum eftirlitsaðilum eða stofnunum sem hafa sameiginleg markmið. Gott er að birta upplýsingar um slíkt samstarf á vefsíðu.

Líkt og áður hefur komið fram þá lýtur starfsemi Seðlabankans að fleiri þáttum en eftirliti. Markmið eftirlits Seðlabankans skv. 12.-13. gr. Seðlabankalaga hvað varðar laust fé lánastofnana og gjaldeyrisjöfnuð þeirra er ætlað að stuðla að fjármálastöðugleika sbr. 4. gr. laganna. Seðlabankinn telur að tilgangur og aðferðir þær sem nefndar eru í 12.-13. gr. laganna séu skýrar að efni til, gangi ekki of langt og séu til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt er að með 4. gr. laganna. Þá er tilgangur með reglum sem Seðlabankinn hefur sett nánar tilgreindur á heimasíðu bankans. Fer eftirlitið að mestu fram með reglulegum skýrsluskilum til bankans af hálfu lánastofnana, sem bankinn vinnur nánar t.d. með framkvæmd álagsprófa.

Markmið með gjaldeyriseftirliti Seðlabankans skv. lögum um gjaldeyrisráðgjöf er að sama skapi að tryggja stöðugleika í gengis- og peningamálum. Verkefni gjaldeyriseftirlits bankans eru í meginráttum þrískipt og greinast í veitingu undanþága frá takmörkunum á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum sem tilgreind ákvæði laganna fela í sér, eftirlit með framkvæmd laganna og rannsóknir á meintum brotum gegn ákvæðum þeirra. Það er mat Seðlabankans að eftirlitshlutverk hans skv. tilvitnuðum lögum sé skýrt og til þess fallið að ná markmiðum sínum. Áætlað er að um tímabundið verkefni í starfsemi bankans sé að ræða sbr. áætlanir ríkisstjórnarinnar og Seðlabankans um losun fjármagnshafta.

Líkt og hjá öðrum stofnunum eru verkefni Seðlabankans lögbundin sbr. lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Bankinn telur að verkefni hans samkvæmt lögum og í framkvæmd séu hvorki í andstöðu né í samkeppni hvert við annað. Það er jafnframt mat Seðlabankans að hlutverk eða verkefni hans séu ekki í andstöðu eða samkeppni við aðrar opinberar stofnanir. Hins vegar eru ákveðin samlegðaráhrif með verkefnum Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, þar sem stofnanirnar hafa að hluta til eftirlit með sömu aðilum og geta á tíðum þurft á sömu eða sambærilegum upplýsingum að halda. Í ljósi þessa er kveðið á um gagnkvæma upplýsingagjöf á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í 4. mgr. 35. gr. laga um Seðlabankann og 15. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þá hafa nefndar stofnanir gert með sér samstarfssamning varðandi reglubundið eftirlit, sá nýjasti frá 6. janúar 2011, sem birtur er á heimasíðu Seðlabankans.

Valdmörk stjórnvalda er ein af meginreglum opinberrar stjórnsýslu en í því felst að stjórnvöldum er óheimilt að fara út fyrir hlutverk sitt enda væri þá um valdþurrð að ræða en ákvörðun sem tekin er undir slíkum kringumstæðum er ógildanleg. Það er m.a. með vísan til framanritaðs sem Seðlabankinn leggur áherslu á að fara ekki út fyrir starfssvið sitt.

Forræði á lagasetningu varðandi málefni og verkefni, þ. á m. eftirlit Seðlabankans, er í höndum viðkomandi fagráðuneytis. Seðlabankinn á yfirleitt aðkomu að endurskoðun laga um bankann, annað hvort með því að eiga fulltrúa í vinnuhópi um endurskoðunina eða með því að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Í löggjöf eru mótuð þau markmið sem Seðlabankanum ber að stefna að svo og rammi einstakra verkefna. Seðlabankanum er hins vegar oft á tíðum falið að sjá um nánari útfærslu verkefna með útgáfu reglna um efnið.

Með vísan til alls framanritaðs telur Seðlabankinn að starfsemi hans sé í samræmi við framangreinda meginreglu.

b. Koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og skapa traust (e. Preventing undue influence and maintaining trust)

„Eftirlitsaðili skal vera sjálfstæður ef sjálfstæði er nauðsynlegt til að almenningur treysti hlutleysi í ákvarðanatöku. Hann skal einnig vera sjálfstæður ef opinberar stofnanir og fyrirtæki á almennum markaði eru undir eftirliti sama aðila og því þurfi að gæta að jafnri samkeppnisstöðu. Einnig ef ákvarðanir hans hafa töluverð áhrif á einhverja hagsmuni og því mikilvægt að verja hlutleysi. Ef eftirlitsaðili heyrir samt undir ráðuneyti þarf að tryggja sjálfstæði hans með lögum.

Allir eftirlitsaðilar skulu framfylgja langtímastefnu landsins. Nýjar eða þýðingarmiklar ákvarðanir um stefnu skulu vera vel rökstuddar af eftirlitsaðila og sá rökstuðningur birtur. Gefa skal fyrirvara ef kynna á nýjungar og gefa hagsmunadilum færi á að koma að athugasemdum. Stjórnarmenn, hátt settir starfsmenn og starfsmenn í láni skulu ekki koma að ákvörðunum sem snerta fyrrverandi vinnuveitendur. Ef undantekningar eru gerðar fyrir stofnun eða fyrirtæki undir eftirliti skal það vera vel kynnt öðrum fyrirtækjum, almenningi, ráðuneyti og löggjafanum. Það þarf að vera skýrt og opinbert að hve miklu leyti ráðherra getur komið að eftirlitinu og helst ætti aðkoma ráðherra að vera engin í tilfelli efnahagslegs eftirlits. Samskipti ráðherra/ráðuneytis og eftirlitsaðila mega ekki ógna sjálfstæði/hlutleysi eftirlitsaðila. Skipun stjórnar eftirlitsaðila þarf að vera gagnsæ. Setja þarf reglur um tíma sem stjórn og stafrólk eftirlitsaðila getur ekki unnið hjá eftirlitsskyldum aðilum eftir að látið er af störfum hjá eftirlitinu.“

Seðlabankinn er sjálfstæð ríkisstofnun sbr. 1. mgr. 1. gr. laga um bankann. Í því felst að skv. IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands hefur ráðherra ekki yfirstjórn yfir málefnum bankans, hann getur ekki gefið Seðlabankanum almenn eða sérstök fyrirmæli um starfsrækslu á verkefnum hans og ráðherra hefur ekki eftirlit með málsmeðferð eða ákvörðunum í einstaka málum. Í þessu samhengi er þó rétt að geta þess að við ákveðin skilyrði skulu undanþágur skv. 13. gr. o í lögum um gjaldeyrismál aðeins veittar að höfðu samráði við ráðherra og að undangenginni kynningu ráðherra á efnahagslegum áhrifum þeirra fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Það er viðurkennt á alþjóðavísu að mikilvægt sé að sjálfstæði seðlabanka sé tryggt enda staðfesta rannsóknir að árangur hagstjórnar er meiri í löndum þar sem seðlabankar njóta sjálfstæðis en þar sem svo er ekki. Þetta á ekki aðeins við um peningastefnu, þar sem ákvæði laga er varða sjálfstæði bankans eru nokkuð skýr, heldur einnig á sviði fjármálaeftirlits, enda er seðlabönkum ætlað að fylgjast með mikilvægum þáttum í starfsemi fjármálakerfis viðkomandi landa, sem nauðsynlegt er að ríki traust um. Þótt fjármálaeftirlit á Íslandi sé að mestu leyti á höndum annarrar sjálfstæðrar stofnunar, þ.e.a.s. Fjármálaeftirlitsins, gegnir Seðlabankinn þar afar mikilvægu hlutverki, t.d. á sviði lausafjäreftirlits og er bankinn með reglusetningarvald á því sviði.

Um nýjar eða þýðingarmiklar ákvarðanir, sem ekki byggja á breytingu á lögum eða reglum, gildir meginregla stjórnarsýsluréttar um breytingu á stjórnarsýsluframkvæmd. Við þær aðstæður ber stjórnvaldi að hafa fjórar meginreglur til hliðsjónar; réttmætisregluna, jafnréttisregluna, sjónarmið um réttmætar væntingar og banni við afturvirkni réttarreglna. Sé um breytingar á reglum eða öðrum réttarheimildum á forræði Seðlabankans að ræða þá er það viðtekin venja innan bankans að ekki eru settar nýjar reglur (sér í lagi íþyngjandi) nema hagsmunaaðilar fái að tjá sig um þær áður.

Ekki er til sérstök regla varðandi aðkomu starfsmanna að málefnum fyrri vinnuveitanda. Við mat á sérstöku hæfi starfsmanna er horft til 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 en skv. 6. tölul. 1. mgr. ákvæðisins gæti vanhæfi gagnvart fyrri vinnuveitanda komið til skoðunar Við það mat þyrfti að leggja til grundvallar almenn hlutlæg sjónarmið, s.s. hversu lengi vinnusambandið stóð og hve langt er síðan starfsmaður lét af starfi hjá fyrri veitanda.

Ekki eru veittar undanþágur frá eftirliti nema slíkt sé heimilt skv. viðkomandi lögum eða reglum. Fá dæmi eru um undanþágur í regluverki sem lýtur að eftirlitsstarfsemi bankans. Veittar undanþágur eru ekki sérstaklega kynntar öðrum hagsmunaaðilum eða almennungi. Seðlabankinn hefur um tíma haft til athugunar hvort unnt sé að birta upplýsingar um fordæmisgefandi

undanþágur í gjaldeyrismálum og haft við þá athugun þagnarskyldu bankans til hliðsjónar. Bankinn hefur ekki talið sér heimilt, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga um bankann, að birta opinberlega upplýsingar um einstakar undanþágur þar sem í mörgum tilvikum væri af aðstæðum öllum unnt að ráða um hvaða aðila væri að ræða. Telur bankinn varhugavert að setja reglur um slíka skyldu ef upplýsingarnar innihalda persónulegar upplýsingar s.s. um fjármál aðila. Þess skal þó getið að bankinn hefur undanfarið skoðað að auka almenna upplýsingagjöf með birtingu samantekinna upplýsinga um algeng fordæmi.

Skipan bankaráðs fer skv. 26. gr. laga um Seðlabankann en þar segir að kjósa skuli bankaráð Seðlabanka Íslands að loknum kosningum til Alþingis. Bankaráð skipa sjö fulltrúar kjörnir hlutbundinni kosningu af Alþingi ásamt jafnmörgum til vara.

Ekki eru til sérstakar reglur um þann tíma sem líða þarf áður en bankaráð eða starfsmenn geta tekið við starfi hjá eftirlitsskyldum aðilum þegar látið er af starfi hjá bankanum (kælitími). Slíkar takmarkanir á atvinnufrelsi eru heimilar sbr. 37. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. Hins vegar þarf að horfa til þess að slík ákvæði gætu hamlað því að unnt sé að ráða hæfa starfsmenn til starfa hjá bankanum auk þess sem vandasamt er að fylgja slíkum ákvæðum eftir, sérstaklega ef bankinn þyrfti að fylgja því eftir opinberlega með höfðun dómsmáls. Telja verður að það gæti jafnvel fælt hæfa starfsmenn frá auk þess sem það gæti rýrt traust og trúverðugleika bankans. Jafnframt er áréttað að þagnarskylda starfsmanna fellur ekki niður þó svo að látið sé af starfi sbr. 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabankann. Að sama skapi telur bankinn að það geti rýrt traust og trúverðugleika hans ef lykilstarfsmaður hefur störf hjá eftirlitsskyldum aðila án þess að hafa þurft að sæta kælitíma. Seðlabankinn hefur haft þetta málefni til skoðunar til þess að tryggja að slíkar aðstæður komi ekki upp.

Það er mat Seðlabankans að flest þau viðmið sem koma fram í framangreindri meginreglu séu uppfyllt í starfsemi bankans. Bankinn telur varhugavert að setja reglur um birtingu upplýsinga um einstakar undanþágur sem veittar eru skv. heimild í lögum eða reglum. Það er jafnframt mat Seðlabankans að ekki sé æskilegt að setja sérstakar reglur um kælitíma heldur sé heppilegra að það sé á forræði bankans að setja slík ákvæði í ráðningarsamninga ef tilefni er til.

c. Ákvarðanatökufærli og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila (e. Decision making and governing body structure for independent regulators)

„Skipulag eftirlitsaðila fer eftir eðli eftirlitsskyldrar starfsemi. Skýr verkaskipting skal vera á milli ráðherra/ráðuneytis og eftirlitsaðila. Yfirmaður eftirlitsstofnunar ber ábyrgð á eftirlitinu gagnvart stjórn ef hún er til staðar. Til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra í þeim tilvikum sem þörf er á formlegri aðkomu

hagsmunaaðila er betra að þeir séu í ráðgefandi nefndum heldur en að þeir séu í stjórninni. Þeir sem eru fulltrúar ráðherra í stjórninni ættu ekki að hafa atkvæðisrétt. Þeir sem eru í stjórninni vegna sérfræðipækkingar eða þekkingar á greininni ættu að vera þar til að bæta ákvarðanatöku en ekki sem fulltrúar hagsmunaaðila. Ferli í kringum val á stjórn skal vera skýrt og opinbert.“

Áður hefur verið rætt um aðkomu ráðherra að störfum Seðlabankans og skipan bankaráðs sbr. b-lið hér á undan. Bankaráð situr í umboði Alþingis og hafa allir bankaráðsmenn atkvæðisrétt nema um vanhæfi þeirra sé að ræða sbr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Áhersla er lögð á það í 26. gr. laga um Seðlabankann að óheimilt sé að kjósa stjórnendur eða starfsmenn lánastofnana eða annarra fjármálastofnana sem eiga viðskipti við bankann til setu í bankaráði. Samkvæmt 1. mgr. 23. gr. tilvitnaðra laga er aðeins hægt að skipa sama mann seðlabankastjóra tvisvar sinnum.

Áhersla er lögð á að hlutverk bankaráðs er ekki hið sama og hefðbundinnar stjórnar. Meginhlutverk þess er að sinna eftirliti með störfum bankans sbr. 1. mgr. 28. gr. laga um Seðlabankann þar sem segir að bankaráð hafi eftirlit með því að Seðlabanki Íslands starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda. Önnur verkefni á hendi bankaráðs lúta aðallega að stjórnskipulagi hans og staðfestingu reglna. Bankaráð hefur hins vegar ekki aðkomu að einstökum málum innan bankans, hvorki töku ákvarðana né staðfestingu þeirra.

Seðlabankinn telur, eftir því sem við á, að efni þessarar meginreglu séu uppfyllt. Þess skal þó getið að það er pólitísk ákvörðun með hvaða hætti staðið er að kosningu á einstaklingum til setu í bankaráði. Pólitískt skipað bankaráð og sjálfstæði og óháði Seðlabankans eru tveir andstæðir pólar. Hafa verður framangreint í huga í starfsemi bankans. Stjórn bankans er í höndum seðlabankastjóra mæli lög ekki fyrir um valdheimildir ráðherra og bankaráðs, sbr. 22. gr. laga um Seðlabankann, og seðlabankastjóri ber ábyrgð á rekstri bankans og fer með ákvörðunarvald í öllum málefnum sem ekki eru falin öðrum, sbr. 4. másl. 1. mgr. 23. gr. sömu laga. Framangreint leiðir til þess að rúm skýring á valdheimildum bankaráðs og ráðherra er ekki tæk þar sem hún gæti orðið til þess að gengið væri á sjálfstæði bankans sem kveðið er á um í 1. máls. 1. mgr. 1. gr. laganna.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn og fleiri alþjóðasamtök leggja áherslu á að seðlabankar séu sjálfstæðir og óháðir í störfum sínum. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur áréttað framangreint í úttektum sínum á Íslandi og fjölmörgum skýrslum um sama efni.

d. Ákvarðanatökufæri og stjórn sjálfstæðra eftirlitsaðila (e. Decision making and governing body structure for independent regulators)

„Eftirlitsaðilar bera ábyrgð gagnvart ráðherra, eftirlitsskyldum aðilum og almenningi. Kröfur til eftirlitsaðila þurfa að vera skýrar. Eftirlitsaðili skal reglulega gera ráðherra/ráðuneyti grein fyrir helstu aðgerðum og ákvörðunum. Reglulegar úttektir skulu fara fram á starfsemi eftirlitsaðila. Eftirlitsskyldir aðilar skulu fá upplýsingar um og aðgang að kæruleiðum. Eftirlitsskyldir aðilar skulu hafa rétt til að áfrýja ákvörðunum sem hafa mikil áhrif á þá. Eftirlitsaðilar skulu geta endurskoðað ákvarðanir eftir áfrýjun. Mikilvægar upplýsingar um verkferla skulu vera aðgengilegar almenningi. Tryggja þarf að almenningur geti sent inn athugasemdir við störf eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsaðila. Ákvörðunum skal fylgja rökstuðningur. Tækifæri skal vera á sjálfstæðri endurskoðun ákvarðana nema almannahagmunir mæli gegn því. Almennigur á að geta áfrýjað ákvörðunum eftirlitsaðila ef viðkomandi á lögvarða hagsmuni að mati dómstóla.“

Þar sem Seðlabankinn er sjálfstæð stofnun ber hann ekki ábyrgð gagnvart ráðherra með sama hætti og lægra sett stjórnvöld. Verður því að telja að í þessum efnum gildi 1. mgr. 35. gr. laga um Seðlabankann svo og sérákvæði IV. kafli laga um Stjórnarráð Íslands varðandi sjálfstæð stjórnvöld, nema sérstaklega sé kveðið á um upplýsingaskyldu bankans til ráðherra í lögum. Líkt og kemur fram í umfjöllun við a-lið hér að framan hefur bankaráð eftirlit með starfsemi bankans í umboði Alþingis.

Bankanum er skylt að gefa út ársskýrslu þar sem gerð er ítarleg grein fyrir starfsemi hans á liðnu ári. Rétt er að geta þess að á vörþingi voru samþykkt lög um fjármálastöðugleikaráð sbr. lög nr. 66/2014. Í tilvitnuðum lögum er gert ráð fyrir ítarlegri upplýsingagjöf og samráði við ráðherra/ráðuneyti í tengslum við fjármálastöðugleika. Í ljósi sjálfstæðis Seðlabankans verður að telja að ekki sé æskilegt að kveða á um ítarlegri upplýsingagjöf milli bankans og ráðherra/ráðuneytis.

Þær úttektir sem fara fram á starfsemi Seðlabankans eru annars vegar úttektir innri endurskoðanda og hins vegar endurskoðun Ríkisendurskoðunar. Innri endurskoðandi er sjálfstæður í störfum sínum og heyrir skv. skipuriti beint undir bankaráð. Þá sætir stjórnarsýsla bankans eftirliti Umboðsmanns Alþingis.

Í þeim tilvikum sem Seðlabankinn tekur stjórnvaldsákvarðanir er, í samræmi við 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga, upplýst um þær kæruleiðir sem aðilum standa til boða. Þrátt fyrir að ekki sé skylt að veita samhliða rökstuðning með ákvörðun sbr. tilvitnað ákvæði er það vinnuregla í Seðlabankanum að láta rökstuðning fylgja stjórnvaldsákvörðunum sínum ef um íþyngjandi ákvörðun er að ræða og þegar um undanþágur frá lögum um gjaldeyrismál er að tefla. Þá getur Seðlabankinn líkt og önnur stjórnvöld afturkallað ákvarðanir sínar séu skilyrði 25. gr. stjórnarsýslulaga uppfyllt.

Verkferlar sem Seðlabankinn vinnur eftir eru almennt ekki birtir opinberlega enda verður að telja að þau lög og reglur sem gilda um eftirlit bankans séu nægilega lýsandi með hvaða hætti eftirlit er framkvæmt. Sjá í þessu samhengi úrskurð úrskurðarnefndar um upplýsingamál nr. A-503/2013 þar sem nefndin komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri rétt að afhenda eða birta verklagsreglur vegna gjaldeyriseftirlits þar sem opinberun þeirra „*gæti beinlínis auðveldað sniðgöngu á lögnum og myndi gera eftirlit Seðlabankans að sama skapi erfiðara og gögnin þannig þess efnis að eðlilegt sé að þau fari leynt.*“ Þó er rétt að geta þess að bankinn birtir á heimasíðu sinni sérstakar leiðbeiningar vegna reglna nr. 1055/2013 um lausafjárhlutfall o.fl. og reglna nr. 565/2014 um gjaldeyrismál auk annarra leiðbeininga. Þá er í undirbúningi að birta sérstakan verkferil um afgreiðslur undanþágubeiðna (skýringarmynd) vegna gjaldeyrismála. Í samræmi við 7. gr. stjórnarsýslulaga er aðilum veittar viðeigandi leiðbeiningar. Almennitur, líkt og annars staðar í stjórnarsýslunni, getur komið ábendingum á framfæri bæði um þá aðila sem lúta eftirliti bankans og starfsemi bankans sjálfs.

Ekki eru til staðar kæruleiðir innan stjórnarsýslunnar vegna ákvarðana Seðlabankans. Slik heimild var áður til staðar en var felld út með lögum nr. 78/2010, m.a. í ljósi sjálfstæðis Seðlabankans sem stjórnvalds og sérfræðiþekkingar hans á gjaldeyrismálum og þeim markmiðum sem lögin stefna að. Óski aðili sem á lögvarinna hagsmuna að gæta að kæra ákvörðun bankans getur viðkomandi lagt málið fyrir dómstóla, sem hafa vald til þess að fella úr gildi þær ákvarðanir sem bankinn tekur.

Seðlabankinn telur að þau viðmið sem koma fram í framangreindri meginreglu séu þegar til staðar í starfsemi bankans.

e. Tengsl við eftirlitsskylda aðila (e. Engagement)

„Eftirlitsaðilar skulu vera í reglulegum samskiptum við eftirlitsskylda aðila til að bæta eftirlitsferla. Þetta er gert til að öðlast þekkingu á greininni og geta betur haft eftirlit með henni. Þessi samskipti þurfa að vera í föstum skorðum og gagnsæi til að forðast hagsmunaárekstra.“

Reglulega er fundað með aðilum sem falla undir lausafjäreftirlit. Þá er við innleiðingu reglna haldnir fundir með hagsmunaaðilum þar sem þeir geta komið athugasemdum og ábendingum á framfæri. Jafnframt er um óformleg samskipti að ræða vegna skýrsluskila og annarrar upplýsingagjafar þar sem aðilar geta komið ábendingum á framfæri.

Áður hefur komið fram að gjaldeyriseftirlit felur ekki í sér eftirlit með tilteknum aðilum heldur tiltekinni háttsemi er því ekki um samráð við hagsmunaaðila að ræða. Rétt er þó að upplýsa að berist

áþendingar sem lúta að gjaldeyriseftirlit eru þær teknar til skoðunar og metið hvort að tilefni sé til athafna.

f. Fjármögnun (e. Funding)

„Fjármögnun ræður umfangi eftirlits. Fjármögnun má ekki hafa áhrif á ákvörðun eftirlitsaðila og hann verður að geta verið hlutlaus til að ná markmiðum sínum. Fjármögnun skal vera nægjanleg til að eftirlitsaðili geti sinnt skyldum sínum og náð markmiðum með eftirliti. Fjármögnunarferli skal vera gagnsætt og einfalt. Gjaldskrá eftirlitsaðila skal háð samþykki annars stjórnvalds sem hefur vissa fjarlægð frá verkefnum hans. Fyrirfram ákveðnir verkferlar skulu vera til staðar þurfi að sækja aukafjárveitingu vegna stórra málsókna.“

Seðlabankinn er D-hluta stofnun skv. 4. tölul. 3. gr. laga nr. 27/1997 um fjárreiður ríkisins. Stofnanir sem teljast til D-hluta fjármagna sig sjálfar með starfsemi sinni og er því bankinn sjálfstæður hvað fjármögnun varðar. Ársreikningur Seðlabankans sem upplýsir um tekjur og gjöld bankans er birtur í ársskýrslu bankans.

Aftur á móti ber að geta þess, að skv. 34. gr. laga um Seðlabankann ber bankanum að greiða árlega tvo þriðju hluta hagnaðar á liðnu reikningsári í ríkissjóð, en einn þriðja hluta ef eigið fé bankans í lok reikningsárs svarar ekki að lágmarki til 2,25% af fjárhæð útlána og innlendrar verðbréfaeignar lánakerfisins í lok reikningsársins á undan. Undanfarið hefur staðið yfir endurskoðun á þessu fyrirkomulagi, sbr. frumvarp þess efnis sem lagt var fram á 143. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga, sbr. og umfjöllun í fjárlagafrumvarpi 2015 þess efnis að enn sé gert ráð fyrir framlagningu frumvarps um breytingu á lögum um eigið fé og arðgreiðslur Seðlabankans. Í þeim efnis og þeirri lagasmíð er mikilvægt að haft sé í huga, að ekki sé gengið á sjálfstæði Seðlabankans, með því að honum sé sniðinn of þröngur stakkur til að sinna starfsemi sinni, og um leið að arðgreiðslur taki í einhverjum mæli á sig þá mynd að vera peningaleg fjármögnun á ríkissjóði, en hvort tveggja er afar skaðlegt hagkerfinu.

g. Frammistöðumat (e. Performance evaluation)

„Gera skal úttekt reglulega á frammistöðu eftirlitsaðila. Eftirlitsaðilar skulu skilgreina og ákveða formlega hlutverk sitt sem verður metið með aðstoð hagsmunaaðila. Einnig kann að vera að slíkt hlutverk sé skilgreint í löggjöf. Eftirlitsaðilar ákveði fyrirfram hvers konar ákvarðanir og aðgerðir verði metnar í frammistöðumati. Eftirlitsaðilar skulu gera reglulega úttekt á reglugerðum eftir að þeim hefur verið hrint í framkvæmd. Eftirlitsaðilar skulu þróa mælikvarða sem geta mælt árangur. Tilgangur frammistöðumats er að viðhalda og bæta frammistöðu eftirlitsaðila. Birta skal mælikvarða og niðurstöður frammistöðumats.“

stöðumats. Mælikvarðar frammistöðumats skulu endurspeglast í frammistöðu starfsfólks.“

Umfang og efni eftirlits með lausu fé og gjaldeyrisjöfnuði er skýrlega skilgreint í lögum líkt og að framan greinir. Sama má segja um gjaldeyriseftirlit bankans með þeim frávikum að það lýtur ekki að tilteknum aðilum heldur tiltekinni háttsemi auk þess sem um tímabundið eftirlit er að ræða. Jafnframt er rétt að geta þess að málefni og starfræksla gjaldeyriseftirlits innan bankans eru ávallt í stöðugri rýni innan bankans og hefur sætt endurskoðun og úrbótum samkvæmt því frá því fjármagnshöftum var komið á

Reglur og löggjöf á fjármálamarkaði taka að miklu leyti mið af alþjóðlegu og evrópsku regluverki og er reglulega endurskoðuð í samhengi við þróun í alþjóðlegu umhverfi. Eftirlit á fjármálamarkaði byggir til að mynda að miklu leyti á Basel stöðlum um bankaeftirlit. Hér á landi er stærstur hluti þess eftirlits á höndum Fjármálaeftirlitsins en lausafjárreglur eru samkvæmt lögum á forræði Seðlabankans. Benda má á að alþjóðlegar stofnanir svo sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn gera reglulegar úttektir á eftirfylgni með stöðlum og reglum (Report on the observance of Standards and Codes, (ROSC)) sem taka sérstaklega fyrir hvernig eftirlitsaðilar fara að meginreglum Basel-nefndarinnar um bankaeftirlit (Core principles for effective banking supervision). Þá gerir Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn reglulegar úttektir á efnahagslegri og fjármálalegri stöðu landa þar sem hefur verið farið yfir eftirlit Seðlabankans auk þess sem sjóðurinn hittir hagsmunaaðila.

Þar sem Seðlabankinn er ekki hefðbundinn eftirlitsaðili sbr. framangreint telur bankinn að nefnt viðmið eigi illa við um starfsemi hans.

III. Viðmið skýrslu OECD um Regulatory Enforcement and Inspections

Í skýrslu OECD um Regulatory Enforcement and Inspections eru sett fram ellefu viðmið sem æskilegt er að hafa til staðar við eftirlit og viðurlög hjá stofnunum sem hafa eftirlitshlutverki að gegna. Verður hér á eftir fjallað um hvert þessara viðmiða eins og þau horfa við Seðlabankanum. Stuðst verður við samantekt yðar á þessum markmiðum auk tilvitnaðrar skýrslu.

a. Gagnreynt eftirlit (e. Evidence-based enforcement)

„Eftirlit þarf að byggja á vísbendingum og vera mælanlegt. Það þarf að byggja á gögnum og vísbendingum þegar ákveðið er með hverju á að hafa eftirlit og hvernig; reglulega ætti að endurmeta árangur.“

Tilgangur og markmið með lausafjäreftirliti er m.a. að tryggja með sem bestum hætti virkt og öruggt fjármálakerfi sbr. 4. gr. laga um Seðlabankann. Vart þarf að nefna mikilvægi þess að lánastofnanir

hafi yfir nægu lausu fé að ráða til að mæta skuldbindingum á tilteknu tímabili. Við eftirlitið er gætt meðalhófs þannig að þeir aðilar sem sæta eftirlitinu eru eingöngu lánastofnanir en ekki fjármálkerfið í heild sinni. Eftirlitið byggir á skýrsluskilum og mælikvörðum sem skilgreindir eru ítarlega í reglum og leiðbeiningum Seðlabankans. Álagspróf eru framkvæmd á grundvelli lausafjárskýrslna, til að fá vísbendingar um áhættuþætti og hvort ástæða sé til frekari upplýsingaöflunar.

Hvað varðar gjaldeyriseftirlit þá beinist eftirlitið ekki að tilteknum aðilum eins og lausafjárefftirlit heldur að tiltekinni háttsemi hvort heldur sem um einstaklinga eða lögaðila er að ræða. Þá er gjaldeyriseftirlit tímabundin aðgerð og því frábrugðin hefðbundnu eftirliti sem ætlað er að vara til lengri tíma. Af framangreindum ástæðum verður mælistikum ekki við komið á sama hátt og í tilfelli eftirlitsstarfsemi sem afmarkast af eftirlitsskyldum aðilum og fyrirfram skilgreindum þáttum.

Seðlabankinn telur að markmið tilvitnaðrar meginreglu séu uppfyllt.

b. Forgangsröðun (e. Selectivity)

„Markaðurinn, einkageirinn og hagsmunaaðilar ættu að sjá um að reglum sé framfylgt í sem flestum tilvikum. Ekki er hægt að hafa eftirlit með öllu og til eru aðrar leiðir til að ná markmiðum reglna.“

Við mat á því hvort framangreint viðmið eigi við þarf að horfa til þess hvort að markaðsbrestir myndu fela í sér annað hvort óafturkallanlegan skaða eða óhóflegt tjón. Eins og reynslan hefur sýnt hérlendis og annars staðar telur Seðlabankinn að framangreint viðmið eigi ekki við um eftirlit á fjármálamarkaði.

Benda má á að mikil umræða og þróun hefur orðið á alþjóðavettvangi varðandi regluverk og eftirlit á fjármálamarkaði. Þar hefur vissum þáttum verið bætt við hefðbundið eftirlit svo sem samræmdum reglum og eftirliti með lausu fé auk þess sem lögð hefur verið áhersla á að sem fæst atriði séu háð mati eftirlitsskyldra aðila. Forgangsröðun felst þó að einhverju leyti í gildissviði reglna þar sem reglur um laust fé taka eingöngu til lánastofnana en reglurnar eru sambærilegar lausafjárreglum Seðlabankans.

c. Áhættumat og meðalhóf (e. Risk-focus and proportionality)

„Framfylgd reglna þarf að byggja á áhættumati og gæta þarf meðalhófs. Fjöldi eftirlitsferða og fjármunir notaðir í eftirlit skulu vera í réttu hlutfalli við áhættu og aðgerðir skulu miða að því að lágmarka áhættu sem felast í brotum.“

Við áhættumat ber að horfa til þess hve miklar líkur eru á skaðlegum atburði og hve mikið tjón gæti hlotist af honum. Í því samhengi ber að horfa til hugsanlegs umfangs tjónsins, áhrifa þess á almenning og fyrirtæki og alvarleika. Mikilvægt er að stuðla að fjármálastöðugleika því reynslan sýnir að rof eða truflun á starfsemi fjármálakerfisins getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir almenning og fyrirtæki.

Meðalhóf við lausafjareftirlit kemur m.a. fram í því að eftirlitið tekur eingöngu til tiltekinna aðila, sbr. a-lið hér að ofan, þ.e. eingöngu er aflað upplýsinga frá lánastofnunum. Fyrir utan reglubundin skýrsluskil og eftirlit með þeim einskorðast álagspróf og fundir með aðilum nánast einvörðungu við stærstu lánastofnanir enda hefur lausafjánhætta þeirra mikil áhrif á fjármálastöðugleika.

Líkt og fram hefur komið eru núgildandi fjármagnshöft, ásamt eftirliti með þeim, tímabundið úrræði sem ætlað er að tryggja stöðugleika íslensku krónunnar. Til þess að koma í veg fyrir of mikið fjármagnsflæði úr landi var við setningu haft talin brýn nauðsyn að takmarka fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti þeim tengdum þar sem slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu voru taldar valda alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Aðgangur almennings og fyrirtækja að erlendum gjaldeyri, vegna viðskipta með vöru og þjónustu, var þó óheftur nema að því marki að til fjármagnshreyfinga komi í tengslum við slík viðskipti. Þá geta verið rök fyrir því að heimila fjármagnshreyfingar á milli landa af ákveðnu tagi, ýmist með almennri heimild í lögum eða með veitingu undanþágu, enda séu þau ekki þess eðlis eða líkleg til að valda óstöðugleika. Þannig þykir eðlilegt að endurmeta reglulega þörfina fyrir takmarkanir á einstökum tegundum fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti í ljósi reynslunnar af lögum um gjaldeyrismál, en frá þeim tíma sem höftin voru sett hafa verið gerðar ýmsar breytingar á lögum um gjaldeyrismál sem lúta að losun takmarkana á fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskiptum. Með þessum hætti er reynt að lágmarka óþægindi sem fjármagnshöftin kunna að hafa í för með sér í samræmi við meðalhóf.

Seðlabankinn hefur heimild til þess að gera sérstakar athuganir ef ríkar ástæður eru til þess að ætla að einstaklingar eða lögaðilar hafi brotið gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál, sbr. 15. gr. e. laganna. Þá er Seðlabankanum veitt heimild í 15. gr. g. sömu laga til vettvangskannana hjá aðilum sem heimild hafa til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti samkvæmt lögum. Rétt er að geta þess að til þessa hefur Seðlabankinn ekki farið í slíkar vettvangskannanir, en eftirlit með starfsemi þessara aðila byggir aðallega á skýrslugjöf frá þeim, upplýsingum úr eftirlitskerfi bankans og utanaðkomandi ábendingum.

Það er álit Seðlabankans að framangreindu viðmiði sé fylgt.

d. Sveigjanleg og viðbragðsmiðuð eftirfylgni (e. Responsive regulation)

„Eftirlit ætti að vera sveigjanlegt og taka mið af einkennum og framferði fyrirtækja.“

Tekið er tillit til einkenna og framferðis fyrirtækja við lausafjareftirlit bankans. Felst það m.a. í því að horft er á mikilvægi aðila fyrir fjármálastöðugleika sbr. c lið hér að framan. Þá er aukin áhersla lögð á aðila ef vart verður við tiltekna áhættu í lausafjárstöðu eða stýringu þeirra á lausu fé. Við ákvörðun viðurlaga vegna brota á reglum Seðlabankans um lágmark lauss fjár er horft til eðlis og alvarleika brots, m.a. hvort um vanrækslu eða ásetning sé að ræða. Brot á reglum geta varðað dagsektum, kröfu um aukin upplýsingaskil og gerð áætlana um úrbætur. Beita má dagsektum til að knýja fram skýrsluskil og/eða upplýsingar auk dagsekta til að koma lausafjárhlutfalli í það lágmark sem reglur kveða á um.

Gjaldeyriseftirlitið lýtur ekki að tileknum aðilum heldur að tiltekinni háttsemi. Til þess að framfylgja ákvæðum laga um gjaldeyrismál hefur Seðlabankinn heimild til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota á lögnum, en við tilteknar aðstæður hefur bankinn heimild til að ljúka máli með sátt. Ef brot eru meiri háttar ber Seðlabankanum að vísa þeim til lögreglu, þ.e. ef brot lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Seðlabankanum ber að gæta samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

e. Langtímasýn (e. Long-term vision)

„Stjórnvöld skulu setja stefnur og koma á fót eftirlitsferli sem byggja á skýrum markmiðum og langtímavegvísi.“

Stefna og markmið eftirlits Seðlabankans er að miklu leiti mótuð í löggjöf. Þar sem því sleppir setur Seðlabankinn reglur, stefnur eða ferla til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

f. Samræming og sameining (e. Co-ordination and consolidation)

„Samræma þarf eftirlit og í sumum tilfellum má sameina og nýta fjármuni betur, lágmarka byrði á eftirlitsskylda aðila og hármarga skilvirkni.“

Viðmið um samræmingu og sameiningu og skýrt og sanngjarnt ferli (f og i-liðir) taka til opinberrar stefnumótunar við opinbert eftirlit og falla þar af leiðandi ekki beinlínis undir valdsvið bankans. Hins vegar hefur Seðlabankinn í samvinnu við Fjármálaeftirlitið unnið að því að efla samvinnu og skýra verkaskiptingu á milli bankans og eftirlitsins, m.a. með nýjum

samstarfssamningi, sem kveður á um mun nánari samvinnu en verið hefur. Seðlabankinn hefur ekki tekið opinbera afstöðu til sameiningar bankans og Fjármálaeftirlitsins en er opinn fyrir hugmyndum um enn nánara samstarf eða sameiningu þessara stofnana, með það að markmiði að nýta sem best mannafla beggja stofnana. Þá hefur reynsla fjármálakreppunnar dregið fram ákveðna annmarka á því að aðskilja fjármálaeftirlit annars vegar og lausafjárþyrirgreiðslu og lánveitingar til þrautavara hins vegar.

g. Gagnsæir stjórnarhættir (e. Transparent governance)

„Stjórnskipulag og mannauðsstefna ætti að styðja við gagnsæi, fagmennsku og árangursmiðaða stjórnun. Framkvæmd eftirlits þarf að vera laus við pólitísk afskipti og eftirlitsskyldir aðilar ættu að njóta þess ef þeir hafa innleitt ferla til að stuðla að því að farið sé að reglum.“

Starfsmönnum ber í samræmi við lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög) að sýna af sér samviskusemi og fagmennsku í hvívetna. Þeim ber jafnframt að stuðla að gagnsæjum starfsaðferðum sbr. siðareglur starfsmanna ríkisins frá 2013, sem settar eru með stoð í 2. mgr. 15. gr. starfsmannalaga. Ákvæðum nefndra laga er ætlað að tryggja faglega ráðningu starfsmanna og koma í veg fyrir brottrekstur af ástæðum sem ekki varða starfsmanninn sjálfan t.d. vegna utanaðkomandi afskipta þar sem starfsmenn lúta eingöngu stjórnunarvaldi seðlabankastjóra og annarra yfirmanna sinna skv. skipuriti. Seðlabankastjóri er skipaður til fimm ára í senn sbr. 1. mgr. 23. gr. laga um Seðlabankann og verður honum eingöngu vikið úr starfi ef uppi eru þær aðstæður sem kveðið er á um í VI. kafla starfsmannalaga.

h. Samþætting upplýsinga (e. Information integration)

„Nýta ætti upplýsingatækni og samskiptamiðla til að hámarka áherslu á áhættu, samræmingu, samnýtingu upplýsinga og sem besta nýtingu á fjármunum og mannafla.“

Vísað er til a-liða í hluta II. um samstarf og upplýsingaskipti milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Meginmarkmið samstarfssamnings nefndra stofnana er að lágmarka tvíverknað og stuðla að samræmdu og skilvirku eftirliti. Ekki hefur verið stofnaður sameiginlegur upplýsingagrunnur milli bankans og eftirlitsins..

i. Skýrt og sanngjarnt ferli (e. Clear and fair process)

„Stjórnvöld skulu tryggja að reglur og eftirlitsferli séu skýr. Setja þarf skýr og samræmd lög um hvernig eftirliti skal háttað og þau kynnt og mikilvægt er að lögin kveði á um réttindi og skyldur eftirlitsaðila og fyrirtækja.“

Sjá svar við f-lið hér á undan.

- j. Hvatning til að fylgja reglum (e. Compliance promotion)
 „Nota skal viðeigandi aðferðir til að hvetja til þess að lögum sé framfylgt eins og leiðbeiningar og gátlista.“

Vísað er til sjónarmiða bankans við d-lið í kafla II. hér á undan þar sem fjallað er um leiðbeiningar og gátlista sem bankinn birtir.

- k. Fagmennska (e. Professionalism)
 „Þjálfar þarf eftirlitsaðila og innleiða stjórnarhætti hjá þeim til að tryggja fagmennsku, heilindi, samræmi og gagnsæi. Þetta kallar á að þjálfun miði ekki einungis við tæknileg atriði heldur einnig almenna eftirlitshæfni og að teknar séu saman opinberar leiðbeiningar til að tryggja samræmi og sanngirni“

Seðlabankinn er opinber stofnun og starfar því samkvæmt starfsmannalögum. Í 14. gr. tilvitnaðra laga segir að starfsmanni sé skylt að rækja starf sitt með alúð og samviskusemi í hvívetna. Hann skal gæta kurteisi, lipurðar og réttisýni í starfi sínu. Af 21. gr. sömu laga má leiða að starfsmenn skuli starfa af þekkingu og vandvirkni. Þá gilda síðareglur nr. 491/2013 um starfsmenn Seðlabankans en í reglunum eru talin upp þau 16 grunngildi sem opinberir starfsmenn eiga að starfa eftir sem eru m.a. fagmennska, heilindi og gagnsæi. Þessu til viðbótar gilda upplýsingalög nr. 140/2012 um gagnsæi í störfum bankans og stjórnarsýslulög nr. 37/1993 um góða stjórnarsýsluhætti.

Framangreindir eru þeir almennu þættir sem starfsmönnum Seðlabankans ber að starfa eftir. Að öðru leyti hljóta starfsmenn viðeigandi þjálfun allt eftir því hvaða störfum þeir gegna.

IV. Ábendingar um hvernig bæta megi eftirlitsstarfsemi bankans og hvort þær reglur sem hann vinnur eftir séu við hæfi

Seðlabankinn metur starfsemi sína með reglubundnum hætti og gerir umbætur ef þess er talin þörf. Í framangreindu felst m.a., að það regluverk sem bankinn starfar eftir sætir sífelldri endurskoðun, og ef tilefni er til kemur bankinn ábendingum um meinbugi á lögum á framfæri við sitt fagráðuneyti, eða breytir þeim reglum sem bankinn setur. Má í þessu samhengi meðal annars geta þess að bankinn hefur nýlega gefið út endurbættar reglur um lausafjárhlutfall og vinnur nú að nýjum reglum um fjármögnunarhlutfall og aukinni upplýsingagjöf um undanþágur frá fjármagnshöftum. Sama má segja um innri reglur og verkferla sem er breytt ef þörf krefur til að tryggja árangur, jafnræði og gagnsæi í störfum bankans.

Seðlabankinn tekur jafnframt virkan þátt í nefndastarfi ráðuneyta varðandi lagabreytingar sem varða fjármálamarkaðinn, annað hvort með því að eiga fulltrúa í viðkomandi nefndum eða með því að veita álit og umsagnir um fyrirhugaða löggjöf.

Upplýsingaskipti og samvinna milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins vegna fjármálastöðugleika hefur verið styrkt m.a. með tilkomu fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar sbr. lög nr. 66/2014 um fjármálastöðugleikaráð. Seðlabankinn er jafnframt opinn fyrir nánara samstarfi við Fjármálaeftirlitið eða samþættingu stofnanna.

Þá er rétt að geta þess að fjármála- og efnahagsráðherra skipaði í maí sl. nefnd vegna heildarendurskoðunar á lögum um Seðlabanka Íslands. Nefndinni er ætlað að skila ráðherra frumvarpi til nýrra laga um Seðlabanka Íslands eigi síðar en 31. desember 2014.

Seðlabankinn er reiðubúinn að veita vinnuhópnum frekari upplýsingar, hvort sem er á fundi hópsins eða skriflega.

Virðingarfyllt
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri



Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur