



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	FOR18100088 – Frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands FJR18120070 – Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	Nei
Dags.	20.12.2018

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni. Hvert er úrlausnarefnið? Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Áformað er að sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið í eina stofnun undir heitinu Seðlabanki Íslands. Stofnunin verður ábyrg fyrir peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirliti.

Í júní 2018 kom út skýrsla starfshóps forsætisráðherra um endurmat á ramma peningastefnu með 11 tillögum um umgjörð þjóðhagsvarúðar, endurbætt verðbólgaþol og beitingu stjórnstækja Seðlabankans. Starfshópurinn skilaði einnig fjórum skýrslum erlendra sérfræðinga sem fengnir höfðu verið til að leggja mat á framangreind efni.

Frá efnahagshruni hafa verið fengnir margir sérfræðingar til að leggja mat á peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit, einkum stjórnstæki, samspil þeirra og stjórnskipulag. Að hluta til hafa tillögur þeirra náð fram að ganga, svo sem með því að:

- efnahagsmál og málefni fjármálamarkaðarins hafa verið færð undir fjármála- og efnahagsráðuneytið
- kerfisbreytingar hafa verið gerðar á stjórnskipulagi Seðlabankans, m.a. með stofnun peningastefnufndar
- fyrirkomulagi þjóðhagsvarúðar hefur verið formfest með stofnun fjármálastöðugleikaráðs og kerfisáhættunefndar
- breytingar á fjármálaeftirliti hafa hvort tveggja tekið tillit til sameiginlegra reglna á Evrópska efnahagssvæðinu og verklags sem lýtur að áhættumiðuðu eftirliti.

Þessar umbætur eru þættir í lengri vegferð og enn er ýmislegt óunnið. Þannig er yfirlýsing ríkisstjórnar og Seðlabankans um verðbólgaþol frá árinu 2001 óbreytt þrátt fyrir breytingar á peningastefnu. Lög um Seðlabanka Íslands hafa ekki verið endurskoðuð þrátt fyrir miklar breytingar á starfsumhverfi bankans og tillögur starfshópa um breytingar. Þá hafa lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi heldur ekki verið endurskoðuð með heildstæðum hætti þrátt fyrir ýmsar tillögur þar um.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur fylgst með þróun peningastefnu, þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits frá hruni, gert úttektir og lagt til ýmsar breytingar, einkum á umgjörð eftirlits með fjármálastarfsemi. Í álitum sjóðsins um íslensk efnahagsmál frá september 2018 segir að

peningastefnan ætti áfram að hafa verðstöðugleika að markmiði. Sjóðurinn sér kosti þess að sameina allt eftirlit með fjármálaþjónustu, þrautavaralánveitingar og verkefni skilavalds í Seðlabanka Íslands. Það myndi að mati sjóðsins hafa samlegðaráhrif, koma í veg fyrir óþarfa skörun verkefna, samþætta betur eindar- og þjóðhagsvarúð, endurspegla kerfislegt mikilvægi lífeyrissjóðanna og efla viðbúnað fyrir hugsanlegum hnekki í framtíðinni.

Í framhaldi af skýrslu starfshóps um endurmat á ramma peningastefnu ákvað ríkisstjórnin á fundi sínum þann 8. júní 2018 að skipuð yrði nefnd sem undirbyggi frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands með undirhópum um einstaka verkþætti sem krefjast ólíkrar sérfræðikunnáttu og aðkomu stofnana. Á sama fundi ríkisstjórnarinnar lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram skýrslu starfshóps um endurskoðun á lögum um fjármálaeftirlit og lagði til að þeim starfshópi sem falið verði að greina skýrslu um framtíð íslenskrar peningastefnu verði jafnframt falið að meta tillögur starfshóps um endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þannig verði reynt á sama vettvangi að skapa sátt um ramma peningastefnunnar og um umgjörð eftirlits á fjármálamarkaði.

Úrlausnarefnið er að tryggja sem skilvirkasta umgjörð um fjármálastöðugleika og styrkja framkvæmd þjóðhagsvarúðartækja auk þess að styrkja lagaumgjörð um peningastefnu og fjármálaeftirlit. Vandamál við núverandi fyrirkomulag fjármálastöðugleika eru einkum þau að ferlið er óskilvirkt, boðleiðir of langar og í einhverjum tilfellum liggur ekki fyrir hvar ábyrgðin liggur.

Sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins kallar á breytingar á lögum. Endurskoðun sú á ramma peningastefnu, fjármálastöðugleika og fjármálaeftirliti sem nú er unnið að mun formgerast með mismunandi hætti. Þar er um að ræða:

1. breytingar á lögum sem lúta m.a. að peningastefnunni, þó ekki meginmarkmiði hennar, núverandi verkefnum Seðlabankans og yfirstjórn auk afleiddra breytinga.
2. breytingar á lögum sem lúta að fyrirkomulagi þjóðhagsvarúðar,
3. breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og afleiddar breytingar
4. breytingar á yfirlýsingu ríkisstjórnar og Seðlabankans um verðbólguþröskulmarkmið,
5. breytingar á verklagi í peningastefnunefnd og Seðlabankanum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 kemur fram að Seðlabankinn telst til C-hluta stofnana ríkisins en það eru sameignar- og hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem rekin eru á eigin ábyrgð. Seðlabankinn heyrir ekki undir málefnasvið laga um opinber fjármál.

Fjármálaeftirlitið er sjálfstæð eftirlitsstofnun með sérstaka stjórn sem starfar í samræmi við lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Fjármálaeftirlitið fellur undir málefnasvið nr. 16 samkvæmt lögum um opinber fjármál, Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar. Í fjármálaáætlun 2019-2023 kemur fram að markmið fyrir málefnasviðið séu einkum aukið gagnsæi, virk samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.

Í Sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis segir að nefnd um endurskoðun peningastefnunnar muni ljúka störfum og í kjölfarið verði gerðar nauðsynlegar breytingar á ramma stefnunnar. Þá segir að stefnt sé að stöðugleika til lengri tíma og að fjármálakerfið eigi að vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins hefur skilgreint tvö markmið sem stefnt er að með lagasetningunni:

- viðhalda verðbólgu markmiði sem meginmarkmiði peningastefnunnar og sjálfstæði Seðlabankans og peningastefnunnar hans til að beita stjórnækjum til að ná því en gera viðeigandi breytingar sem efla traust og auka gagnsæi,
- sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið með þeim hætti sem eflir traust og tryggir skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og opinbers eftirlits.

Ráðherranefndin hefur jafnframt sett fram þrjú meginstef í vinnunni:

1. *Traust.* Breytingar skulu vera í samræmi við viðurkennda aðferðafræði, auka möguleikann á bættri framkvæmd eindar- og þjóðhagsvarúðar, bæta samhæfingu milli ólíkra þátta hagstjórnar og vinnumarkaðar og varðveita og styrkja trúverðugleika peningastefnunnar.
2. *Gagnsæi.* Breytingar skulu stuðla að bættri upplýsingagjöf og aukinni umræðu og þekkingu til að skapa sem besta sátt um skipan og framkvæmd peningamála og fjármálastöðugleika.
3. *Skilvirkni.* Breytingar skulu taka mið af kröfum um hagræðingu, koma í veg fyrir óþarfa tvíverknað, einfalda boðleiðir og ákvarðanatöku.

Þá hefur verkefnisstjórnin sem vinnur að undirbúningi löggjafar sett tíu viðmið sem hún nýtir í vinnu sinni:

1. Styrkur til athafna
Nægilegt umboð og valdheimildir til að framfylgja markmiðum
2. Ábyrgð
Skýrt hvar ábyrgð liggur
3. Verkaskipting
Skipulag hæfi verkefnum
4. Samspil markmiða
Skipulagið geri ráð fyrir og tekur tillit til árekstra markmiða
5. Skilvirkni
Koma í veg fyrir tvíverknað og of langar boðleiðir
6. Samhæfing
Ólík sjónarmið og ákvarðanir innan stofnunar hafðar til hliðsjónar við ákvarðanatöku
7. Trúverðugleiki
Sjálfstæði, stjórnskipan og verklag stofnunar í samræmi við viðurkennd viðmið
8. Gagnsæi
Upplýsingar og samtal út á við
9. Upplýsingaflæði
Upplýsingar og samtal innan stofnunar og stjórnkerfis
10. Röskun á starfsemi
Aðlögun að nýju skipulagi leiði til sem minnstrar röskunar á kjarnastarfsemi

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Stjórnvöld verða í verri stöðu til að stuðla að efnahagslegum og fjármálalegum stöðugleika og/eða mæta afleiðingum fjármálaáfalls ef fyrirkomulag umgjörðar um fjármálastöðugleika og peningastefnu er ekki eins skilvirkt og best verður talið.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, þ.m.t. breytingar á umgjörð fjármálastöðugleika, verður ekki gerð nema með breytingum á lögum.

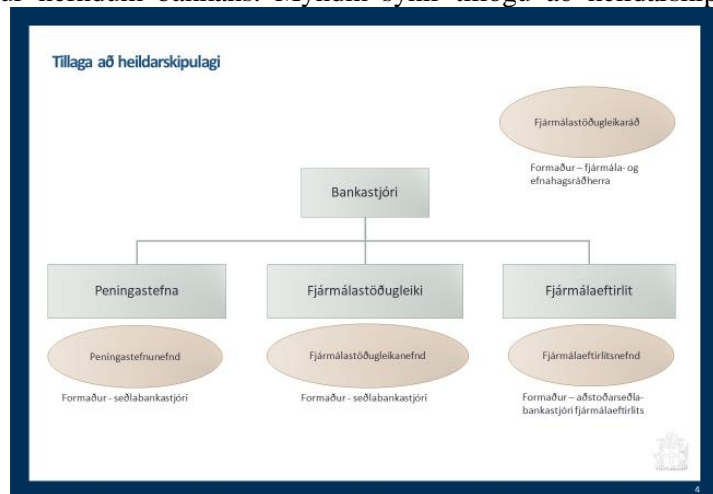
3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Unnt væri að leggja fram frumvarp eða frumvörp til nýrra heildarlaga eða frumvörp til breytinga á gildandi lögum. Þá væri hægt að leggja fram eitt frumvarp til laga um Seðlabanka Íslands þar sem jafnframt kæmu fram afleiddar breytingar á öðrum lögum eða að frumvörpin yrðu tvö eða fleiri. Vert er að hafa í huga að heiti Fjármálaeftirlitsins kemur fyrir hátt í tvö þúsund sinnum í lagasafninu og auk þess kemur heitið fyrir í fjölmörgum reglum og reglugerðum og fjölda leiðbeinandi tilmæla og er því mikilvægt að búa svo um hnúta að ekki þurfi að breyta heiti þess í öllum lögum og reglum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áform stjórnvalda fela sér þá meginbreytingu að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið verða sameinuð í eina stofnun. Hlutverk hinnar sameinuðu stofnunar mun, fyrir utan hina hefðbundnu seðlabankastarfsemi svo sem varðveislu gjaldeyrisforða, útgáfu seðla og mynta og starfrækslu greiðslukerfa, skiptast í þrjár meginstöðir, a) peningastefnu, b) fjármálastöðugleika og c) fjármálaeftirlit. Ákvarðanir um beitingu valdheimilda bankans, sem m.a. verða skipaðar utanaðkomandi einstaklingum, verði teknar í þremur nefndum bankans. Myndin sýnir tillögu að heildarskipulagi



bankans og Fjármálastöðugleikaráðs.

Valddreifing í sameinaðri stofnun verði með eftirfarandi hætti:

Ráðherra

Ráðherra/ráðherrar skipar seðlabankastjóra, aðstoðarseðlabankastjóra og nefndarmenn í nefndum bankans auk þess að taka ákvarðanir og setja eða staðfesta reglur í samræmi við gildandi lög.

Bankaráð

Ekki er gert ráð fyrir breytingu á meginhlutverki bankaráðs. Sjö manna bankaráð er kosið hlutfallskosningu af Alþingi og hefur eftirlit með starfsemi Seðlabankans. Það kann hins vegar að þurfa að skýra hlutverk bankaráðs betur og afmarka hlutverk þess gagnvart málum sem eru til umfjöllunar í fjármálaeftirliti.

Nefndir

Ákvarðanir um beitingu valdheimilda bankans verði teknar af peningastefnunefnd, fjármálastöðugleikanefnd og fjármálaeftirlitsnefnd. Nefndirnar verði skipaðar 5-7 fulltrúum Seðlabankans og utanaðkomandi sérfræðingum á viðkomandi sviði.

Seðlabankastjóri

Rekstur og stjórnun bankans verði í höndum seðlabankastjóra. Hann beri ábyrgð á rekstri bankans og fari með ákvörðunarvald í öllum málefnum hans sem ekki verði öðrum falin. Seðlabankastjóri er aðaltalsmaður bankans. Lagt er til að seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjórar taki sameiginlega ákvörðun um einstakar stórar ákvarðanir; reglur um gjaldeyrisvaraförða, ákvarðanir um þrautavarálán og starfsreglur bankans.

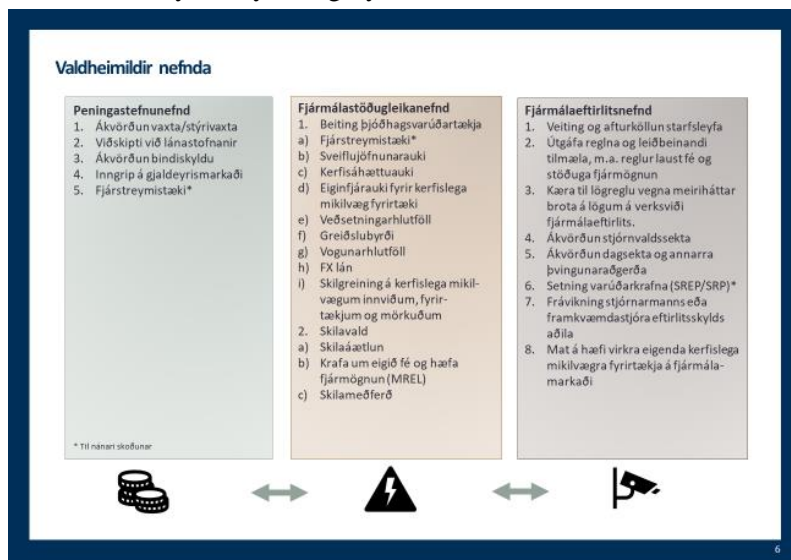
Aðstoðarseðlabankastjórar

Þeir eru skipaðir af ráðherra og hafa faglega umsjón með vinnu bankans á sínum sérsviðum. Aðstoðarseðlabankastjórar bera ábyrgð á undirbúningi vinnu fyrir nefndir bankans og eru talsmenn bankans á sínu sviði auk seðlabankastjóra. Þeir sitja jafnframt í einstökum nefndum bankans.

Fjármálastöðugleikaráð

Frá 2014 hefur verið starfandi formlegur samstarfsvettvangur FJR, SÍ og FME um fjármálastöðugleika. Lagt er til að fjármálastöðugleikanefnd Seðlabankans taki við hlutverki samstarfsvettvangsins en áfram verði til formlegt samtal á milli FJR og bankans. Ákveðnar ákvarðanir fjármálastöðugleikanefndar kunna að verða háðar staðfestingu fjármála- og efnahagsráðherra.

Eftirfarandi myndir lýsa hugmyndum um valdheimildir einstakra nefnda bankans og skipan þeirra.



Nefndir bankans gegna mikilvægu hlutverki

	Peningastefnu- nefnd	Fjármálastoðugleika- nefnd	Fjármálaeftirlits- nefnd	Fjármálastoðugleika- ráð
Fjöldi nefndarmanna	5	5-7 + áheyrnarfulltrúi FJR	5	2
Innri nefndarmenn	3	3-4	2	2
Ytri nefndarmenn	2	2-3	3	0
Formennska	Seðlabankastjóri	Seðlabankastjóri	Aðstoðarseðlabankastjóri	Fjármála- og efnahagsráðherra
Skipunartími	5 ár	5 ár	5 ár	
Viðmið um fjölda funda	6	4	10	3

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Forsætisráðherra leggi fram frumvarp til nýrra heildarlaga um Seðlabanka Íslands. Í frumvarpinu verði fjallað um skipulag og helstu ákvæði er varða sameinaða stofnun auk afleiddra breytinga.

Fjármála- og efnahagsráðherra leggi fram frumvarp til safnlaga um breytingar á lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, lögum um fjármálastoðugleikaráð, lögum um fjármálafyrirtæki og öðrum lögum á fjármálamarkaði sem þarfnast breytinga af þessu tilefni.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Ákvæði stjórnarskrár eða þjóðréttarlegra skuldbindinga snerta ekki þessi áform.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei, áformin varða ekki ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Nei, áformin varða ekki aðra grundvallarlöggjöf.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Áformin snerta almannahagsmuni. Helstu hagsmunaaðilar eru stofnanirnar tvær og starfsmenn þeirra auk eftirlitsskyldra aðila á fjármálamarkaði.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið koma að þessum áformum. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna fer forsætisráðuneytið með málefni Seðlabanka Íslands, að því leyti sem málefni bankans eru ekki falin fjármála- og efnahagsráðuneytinu svo sem fjárhagsleg samskipti ríkissjóðs og bankans, gjaldeyrismál og málefni Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með málefni fjármálamarkaða, Fjármálaeftirlitsins og Fjármálastoðugleikaráðs. Félagsmálaráðuneyti fer með málefni Íbúðalánasjóðs. Lagt hefur verið fram frumvarp þar sem lagt er til að Fjármálaeftirlitinu verði falið eftirlit með endurskoðendum en það verkefni heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Nefnd um endurskoðun á ramma peningastefnu ræddi við tugi haghafa og sérfræðinga frá mars 2017 til júní 2018, sbr. viðauka 2 í skýrslu nefndarinnar: „Framtíð íslenskrar peningastefnu“, forsætisráðuneytið, júní 2018.

Ráðherranefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins hefur leitað samráðs við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið og sitja fulltrúar stofnananna sem tengiliðir í verkefnisstjórn sem sér um undirbúning áformanna. Þá hafa áformin verið kynnt Peningastefnunefnd Seðlabanka Íslands, Kerfisáhættunefnd, stjórn Fjármálaeftirlitsins, samráðsnefnd eftirlitsskyldra aðila og heildarsamtökum aðila á vinnumarkaði.

4. Fyrirhugað samráð

Áformin verða lögð fram í Samráðsgátt Stjórnarráðsins. Þá er ráðgert að halda áfram samráði við haghafa. Fyrirhugað er að kynna áformin fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já, verkáætlun var lögð fram til ráðherranefndar í upphafi verksins. Gert er ráð fyrir fjórum áföngum í starfinu. Fyrsti áfangi snýr að gerð verkáætlunar og almenns undirbúnings, annar áfangi að ákvörðun um skipulag sameinaðrar stofnunar, þriðji áfangi að drögum að lagafrumvörpum og fjórði áfangi að fullvinnslu lagafrumvarpa. Gert er ráð fyrir að lagafrumvörp verði lögð fram á Alþingi í mars 2019.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Innleiðing löggjafarinnar verður að mestu í höndum nýrrar sameinaðrar stofnunar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Skilvirk stjórnun innleiðingar innan sameinaðrar stofnunar.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Árangur mælist einkum með efnahagslegum stöðugleika, fjármálastöðugleika og traustum rekstri fjármálafyrirtækja og fjármálakerfisins.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Mikið magn upplýsinga er fyrir hendi á hverjum tíma til að meta árangur.

I. Annað

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað