

3. júlí 2009
Sf-53346

Nefndasvið Alþingis
nefnadasvid@althingi.is
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Með bréfi dags. 25. júní 2009 óskaði viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um Bankasýslu ríkisins, 124. mál, heildarlög.

Seðlabanki Íslands styður eindregið að Bankasýsla ríkisins verði stofnuð og tilgang þeirrar stofnunar. Að mati bankans er brýnt að Bankasýslu ríkisins sé komið á fót og hefji starfsemi sem fyrst til þess að stýra endurskipulagningu og endurfjármögnun bankanna.

Mat Seðlabankans byggist á þeim lærdómi sem dreginn hefur verið af endurskipulagningu banka á Norðurlöndunum. Helstu atriði í þessu sambandi eru eftirfarandi:

1. Eignarhaldi á tímum endurskipulagningar verður að skipa á annan hátt en þegar efnahagsstöðugleiki ríkir. Sökum afar óvenjulegs ástands á markaði verður íslenska ríkið helsti bakhjarl fjölda fjármálafyrirtækja. Eiginfjárframlagi ríkisins verður að fylgja eftir af stofnun sem byggir á kröftugri og faglegri skipan eignarhalds.
2. Endurskipulagningarferlið framundan verður afar krefjandi. Endurheimtuhlutfall útistandandi lána er lágt eða mjög lágt, jafnvel miðað við reynslu annarra landa af fjármálakreppu. Rekstrarkostnaður bankanna er allt of hár. Fjöldi útibúa, t.d. á höfuðborgarsvæðinu, er langt umfram þarfir markaðarins og mun meiri en rekstur bankanna stendur undir. Endurskipulagningar og sameiningar er þörf. Það þjónar ekki hagsmunum eigandans að greiða fyrir notkun fjármagns í markaðssetningu, styrki o.s.frv., til þess eins að bankarnir geti keppt sín á milli um markaðshlutdeild.
3. Þótt stjórnir og stjórnendur fjármálafyrirtækja séu afar traustverðugir er ekki hægt að ganga út frá því að hagsmunir fjármálafyrirtækis og eiganda fari saman að öllu leyti. Reynsla hinna Norðurlandanna af endurskipulagningu fjármálafyrirtækja er að bankarnir settu gjarnan vöxt fjárfestingabankastarfsemi o.þ.h. á oddinn, jafnvel þótt eigandinn setti lækkun kostnaðar, endurskipulagningu og skerpingu stjórnunarferla í forgang. Þrátt fyrir lögmætan rétt ríkisins sem eiganda höfðu bankarnir tilhneigingu til að

yfirgnæfa og stýra umræðum í skjóli stærðar sinnar og fjárhagsstyrks. Bankar sem áður lögðu áherslu á vöxt og „útrás“ voru oft lítt gefnir fyrir að starfa sem „gamaldags bankastofnanir“, með tilheyrandi áherslu á lánastýringu og aðhaldi í rekstri.

4. Þar af leiðandi er aðkallandi að viðhafa mjög öfluga eignarhaldsskipan. Lykilstjórnendur stofnana er varða endurskipulagningu fjármálakerfisins á hinum Norðurlöndunum hafa bersýnilega lagt áherslu á mikilvægi þess að slíkar stofnanir séu sterkar, faglegar, sjálfstæðar og „verndaðar“. Vinna við endurskipulagningu er flókin, en nauðsynleg engu að síður. Slíka vinnu verður að nálgast af aga, heiðarleika, félagsvitund, samkvæmni og seiglu, óháð viðhorfum líðandi stundar. Í Svíþjóð var mörgum „lögum“ eða „þrepum“ komið fyrir milli ráðuneytis og þeirra stofnana sem sáu framkvæmd endurskipulagningar.

Þrennt þarf til þess að slíkt fyrirkomulag skili tilætluðum árangri: 1) Stofnunin verður að stýra fjárflæði til bankanna – þ.e. bankarnir verða að uppfylla skilyrði stofnunarinnar um aðgang að fjármagni; 2) Undirrita þarf formlegan samning milli stofnunarinnar og hvers banka, þar sem skyldum og skuldbindingum hinna síðarnefndu er lýst, *áður* en millifærsla fjár á sér stað; 3) Stjórn og stjórnendum þarf að vera vald stofnunarinnar ljóst.

Mikilvægt er að stuðla að því að skýra hlutverk og efla fagmennsku og sjálfstæði stofnunarinnar. Jafnframt er brýnt að stofnuninni og starfsemi hennar séu komið á fót eins fljótt og auðið er svo áætlanir um endurskipulagningu standist.

Þessum markmiðum er best þjónað með því að stofna Bankasýslu ríkisins sem (einka)hlutafélag. Þetta rekstrarform skýrir hlutverk stofnunarinnar og gerir henni kleift að byggja starfsemi sína á þeim aðgerðum og lögum sem gilda oftast við beitingu eignarhalds.

Verði (einka)hlutafélagsformið ekki fyrir valinu er samt sem áður nauðsynlegt að breyta 1. gr. frumvarpsins, sem segir að Bankasýsla ríkisins sé *sérstök* ríkisstofnun er heyrir undir fjármálaráðherra. Seðlabankinn telur að betur fari á því að greinin kveði á um að Bankasýsla ríkisins sé *sjálfstæð* ríkisstofnun. Með því er hnykkt betur á því að það er stofnunin sem sér um eignarhald ríkisins á fjármálafyrirtækjunum sem ríkið á hluti í og bankastjórnir, stjórnir og stjórnendur fjármálafyrirtækjanna munu ekki eiga samskipti við fjármálaráðuneytið eða ráðherra. Auk þess telur bankinn að í 1. mgr. eigi að skilgreina hlutverk stofnunarinnar sem rekil endurskipulagningar fjármálakerfisins.

Að mati Seðlabankans á eignastýringarfélagið að heyra undir Bankasýslu ríkisins. Þetta fyrirkomulag stuðlar bæði að nauðsynlegri fjarlægð (þar sem eignastýringarfélagið yrði sjálfstæður aðili) og nauðsynlegri samræmingu.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að með yfirstjórn Bankasýslunnar fari þriggja manna stjórn sem fjármálaráðherra skipar. Stjórnarmenn skulu uppfylla hæfisskilyrði 6. gr. en þar er m.a. kveðið á um í 3. mgr. að stjórnarmenn og forstjóri skuli ekki taka þátt í meðferð mála þar sem þeir eiga verulegra hagsmuna að gæta né mála sem varða aðila sem eru tengdir þeim persónulega eða fjárhagslega. Í 2. gr. er ekki kveðið á um að skipa skuli varamenn. Vegna hugsanlegs vanhæfis stjórnarmanna telur Seðlabankinn nauðsynlegt að varamaður eða -menn skipi einnig stjórn stofnunarinnar.

Í 3. gr. er fjallað um hlutverk forstjóra. Að mati bankans er þessi staða og staða stjórnarformanns Bankasýslunnar hinar mikilvægustu í endurskipulagningu íslenska fjármálakerfisins. Tryggja verður að hægt sé að ráða hæfustu einstaklinga sem völ er á í þessar stöður.

Að mati bankans er l-liður 4. gr. mikilvægasti liður frumvarpsins og verðskuldar sérstaka athygli. Það má ekki draga úr mætti hans á nokkurn hátt. Sama gildir um h-lið 4. gr.

Bankinn telur bráðabirgðaákvæði frumvarpsins nauðsynlegt vegna tímaáætlunar endurskipulagningarferlis. Þó má beiting ákvæðisins ekki verða til þess að rýra vald stofnunarinnar. Sér í lagi má einungis leggja fjármálastofnunum til það fjármagn sem þarf til að uppfylla skilyrði Fjármálaeftirlitsins áður en Bankasýsla ríkisins er formlega stofnsett. Einnig er vert að skoða þann möguleika að fella bráðabirgðaákvæðið úr gildi að ákveðnum tíma liðnum.

Að öðru leyti gerir Seðlabankinn ekki athugasemdir við frumvarpið og styður samþykkt þess eindregið. Verði ekki ráðist í aðgerð sem þessa gæti endurskipulagning fjármálakerfisins tafist og fagmennsku og nákvæmni endurreisnarinnar væri stefnt í mikla hættu.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri

Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur