

Alþingi
Erindi nr. P 140/430
komudagur 24.11.2011

Reykjavík, 24.nóvember 2011

Umsögn um
Frumvarp til laga
um breytingu á lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009.

Almennt:

Einn megintilgangurinn með setningu laga um Bankasýslu ríkisins er eins og fram kemur í 1.laganna að endurreisa og byggja upp að nýju öflugan innlandan fjármálamarkað og stuðla að virkri og eðlilegri samkeppni á þeim markaði, tryggja gagnsæi í allri ákvarðanatöku varðandi þátttöku ríkisins í fjármálastarfsemi og tryggja virka upplýsingamiðlun til almennings.

Til að þessu markmiði verði náð, þá er, eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu, m.a. talið mikilvægt að ríkið komi fram sem trúverðugur eigandi fjármálafyrirtækja og að hlutverk þess verði hafið yfir vafa um pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum fyrirtækjanna. Ríkið þarf að vera upplýstur og stefnumarkandi eigandi þessara fyrirtækja og rækja eigendahlutverk sitt af kostgæfni eins og segir í greinargerð með frumvarpinu frá 2009.

Trúverðug vinnubrögð og traust á þeim stjórnstækjum hins opinbera sem hér er gripið til er forsenda þess að verkefnið skili stjórnvöldum trúverðugri og traustri afurð, þ.e. virkri og eðlilegri samkeppni á öflugum fjármálamarkaði þar sem traust ríkir. Stofnun sem ekki nýtur trausts getur ekki skapað traust. Þess vegna er traust og trúverðugleiki leiðarstefnið í allri starfsemi stofnunarinnar bæði að því er varðar verkefni hennar og daglegar ákvarðanir og einnig, og ekki hvað síst, hvað varðar alla umgerð, starfshætti og orðspor stofnunarinnar og starfsmanna hennar.

Hér er Bankasýslu ríkisins umfram margar aðrar stofnanir hins opinbera alveg sérstakur vandi á höndum. Stofnunin er opinber stofnun sem sett er á laggirnar til þess að endurreisa traust á innlendum fjármálamörkuðum en sem jafnframt hefur það verkefni með höndum að hámarka endurheimtur á þeim milljörðum af skattpeningum almennings sem farið hafa og fara munu til þess að endurfjármagna banka og fjármálastofnanir landsins. Til að leysa þetta verkefni vel af hendi á Bankasýslan, sem opinber stofnun, að fá til sín sérfræðinga sem að mestu hafa öðlast reynslu sína og færni af því að starfa á þessum fjármálamarkaði sem þeir eiga nú að endurreisa. Þessi markaður var bæði lítill, sérhæfing starfsfólk var þar mikil, þekkingarsviðið fremur þröngt og miðaðist fyrst og fremst við fyrirtæki á markaði.

Þó svo að þar sé að finna vel menntað fólk með mikla og góða reynslu á sviði banka- og fjármálastarfsemi þá er ekki hægt að líta fram hjá þeirri staðreynd að störf fyrir hið opinbera og störf á markaði fela í sér gjörólík markmið, viðhorf og viðmið. Það er sitt hvað að vinna að markmiðum um almannahag eða að markmiðum um hagnað og gróða fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Það er ekki sjálfgefið að sérfræðingar sem valið hafa sér starfsvettvang og menntað sig fyrir störf á almennum

markaði hafi jafnframt alið mér þá sýn sem nauðsynleg er til að hafa skilning á því hvað felst í því að starfa að almannaheill og taka ákvarðanir sem miðast við hagsmuni almennings. Aftur á móti hefur það sýnt sig að innan fjármálakerfisins hafi ríkt afar þröng sýn við mat á áhættu og skilningur á samfélagslegum áhrifum ákvarðana verið þar ábótavant. Enda er það svo að fyrirtæki á fjármálamarkaði líta fyrst og fremst til markmiða um hagnað og ábata og þá oft til skemmri tíma en ekki til samfélagslegra sjónarmiða um velferð og öryggi almennings í bráð og lengd.

Trúverðugleika Bankasýslunnar stafar ekki aðeins hætta af pólitískum afskiptum heldur einnig af því að nú þarf ríkið að sækja sér til aðstoðar mjög sérhæfða þekkingu inn í það kerfi samfélagsins sem brást í aðdraganda bankahrunsins. Til að bregðast við þessu þarf að skapa betri skilyrði fyrir trausta og trúverðuga stjórnarsýslu stofnunarinnar. Til að hanna öflugt stjórnæki er best gæti þjónað svo yfirgripsmiklum markmiðum stjórnvalda færi vel á því að endurskoða samsetningu og skipan þeirrar þekkingar sem þarna er sett saman.

Stofnunin er lítil og fámenn og sama á við um stjórnina. Sömu kröfur eru gerðar til þeirra sem ráðnir eru til starfa innan stofnunarinnar og þeirra sem skipa stjórn. Betur gæti farið á því að gera miklar kröfur til starfsmanna um sérhæfingu á sviði banka- og fjármálastarfsemi ásamt reynslu af stjórnun á þeim vettvangi, en gera kröfu til meiri blöndunar á þekkingu þeirra sem skipa stjórn. Þá eykur það styrk stjórnarinnar sem eftirlitsaðila með starfsemi Bankasýslunnar að fjölga í stjórninni, t.d. hafa fimm stjórnarmenn í stað þriggja til þess að geta skapað meiri breidd, auka „representation“ og leitast um leið við að tryggja betur samfélagslega ábyrgð stofnunarinnar.

Bankasýsla ríkisins hefur það sérstaka og sögulega hlutverk að leysa úr þeim vanda á fjármálamörkuðum sem varð til í kjölfar þess að hér varð bankahrún haustið 2008. Bankahrúnið leiddi m.a. til þess að traust landsmanna á ýmsum lykilstofnunum samfélagsins er nú lítið. Við þessar aðstæður þurfa ákvarðanir um ráðningu og skipan í störf og stjórn Bankasýslu ríkisins að standast meira en þau tæknilegu atriði sem ráðningar í opinber störf undir venjulegum kringumstæðum gera ráð fyrir. Hér þurfa slíkar ákvarðanir að standast það próf sem felur í sér spurningar um það hvers konar ráðningar eða skipanir eru við hæfi eða viðeigandi undir þessum kringumstæðum.

Starfsemi stofnunarinnar er tímabundin og því þarf að hafa lokun starfseminnar og framtíðarstörf starfsmanna hennar í huga strax í upphafi. Gæta þarf þess að þekking starfsmanna og stjórnarmanna stofnunarinnar sé ekki svo þröng að hún geti ekki nýst á öðrum vettvangi og því verði störf innan fjármálafyrirtækja nánast eini kosturinn eftir að starfsemi Bankasýslunnar lýkur. Ef þetta er haft í huga strax í upphafi eru meiri líkur á því að ríkið fái hér til liðs við sig sérfræðinga sem eru tilbúnir til að helga sig verkefninu af mikilli einurð, áhuga og festu þrátt fyrir að vera aðeins tímabundið verkefni.

Athugasemdir og tillögur að breytingum:

1.gr.

Til samræmis við almenna umfjöllun hér að ofna gæti **1.mgr. 1.gr.** hljóða eitthvað í þess áttina:

„Stjórnarmenn og forstjóri skulu hafa lokið prófi með menntun á háskólastigi. Forstjóri skal búa fyrir viðtækri en staðgóðri þekkingu og starfsreynslu á sviði fjármálamarkaða. Forstjóri skal hafa trausta

þekkingu og reynslu af starfsemi fjármálafyrirtækja sem og þekkingu á góðum stjórnarháttum fyrirtækja. Við skipan í stjórn skal þess gætt að innan stjórnarinnar séu stjórnarmenn með sérþekkingu á mismunandi sviðum félagsvísindanna og reynslu af störfum bæði á vettvangi hins opinbera og einnig á almennum markaði.“

Önnur setning í 2.mgr. mætti hljóða svo: „Þeir mega ekki á síðustu **tíu árum** hafa....“ Hér er tíminn lengdur úr fimm árum í tíu ár. Þetta er lagt til í ljósi þess sem á undan er gengið og alþjóð er nú ljóst af lestir Rannsóknarskýrslu Alþingis um orsakir og aðdraganda bankahrunsins árið 2008.

Síðasta setning 4.mgr. mætti hljóða svo: „Þá skulu þeir ekki sinna öðrum störfum á fjármálamarkaði í **fimm ár** eftir að þeir láta af störfum fyrir Bankasýsluna.“ Þrjú ár eru fljót að líða. Gera verður ráð fyrir, ef vel tekst til við að reisa hér traustan og öflugan innlendan fjármálamarkað, að þar verði langtíma sýn ríkjandi fremur en skammtímasjónarmið. Upplýsingaröflun, þekking og áætlanagerð á vettvangi fjármálafyrirtækjanna verði því við það miðuð.

Virðingarfyllst,

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir
Lektor í opinberri stjórnsýslu
Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands