

Fjárlaganeft Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
150 Reykjavík

27. maí 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum (705. mál)

Bankasýsla ríkisins þakkar fjárlaganeft fyrir að vera veitt tækifæri til að koma á framfæri ábendingum um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, en stofnuninni var ekki gefinn kostur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu á aðkomu að frumvarpsgerðinni, þrátt fyrir fortakslaus ummæli um fyrirhugað samráð í þingmálaskrá þessa löggjafarbings. Umsögn stofnunarinnar er í fimm hlutum, þar sem finna má umfjöllun um starfsemi Bankasýslu ríkisins, leiðréttigar á rangfærslum í frumvarpinu, almennar athugasemdir um efni frumvarpsins sem og einstakar greinar þess og loks tillögur til umbóta á núverandi fyrirkomulagi.

Bankasýsla ríkisins telur frumvarpið fela í sér varhugaverða stefnubreytingu. Verði frumvarpið að lögum verður horfið frá umsýslufyrirkomulagi eignarhluta í viðskiptabönkum, sem er sambærilegt því sem nú er við lýði í öðrum Evrópulöndum, yfir í fyrirkomulag sem ekki virðast fordæmi um. Er þar með hætt við að hagsmunaárekstrar aukist, umsýslukostnaður hækki, skilvirkni minnki og gagnsæi verði varpað fyrir róða. Virðist veikari umgjörð frumvarpsins að bessu leyti óneitanlega auka hættuna á því að ríkissjóður verði fyrir verulegu fjártjóni og íslenskir skattborgarar beri skertan hlut frá borði.

Í árslok 2014 nam hlutur ríkisins í eigin fé Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans 275,7 ma.kr. Í samanburði við önnur Evrópuríki, sem eignuðust hluti í fjármálafyrirtækjum í kjölfar bankakreppunnar, nemur sú fjárhæð mun hærra hlutfalli af vergri landsframleiðslu (VLF) og opinberum skuldum á Íslandi en í öllum öðrum Evrópulöndum. Hefur Bankasýsla ríkisins þegar endurheimt 41,0% af 138,2 ma.kr. upphaflegu hlutafjárframlagi, sem er mun betri árangur en sambærilegar stofnanir í öðrum ríkjum hafa náð. Kemur því verulega á óvart að hvergi sé að finna í athugasemdum með fyrirliggjandi frumvarpi faglegt mat á því hvernig núverandi fyrirkomulag á umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum hafi reynst.

UM TILURÐ OG STARFSEMI BANKASÝSLU RÍKISINS

Hvers vegna var Bankasýslu ríkisins komið á fót?

Með fyrirliggjandi frumvarpi verða verkefni Bankasýslu ríkisins færð til fjármála- og efnahagsráðuneytis og ráðgefandi nefndar sem mun hafa starfsaðstöðu hjá ráðuneytinu. Af þessu tilefni er vert að rifja upp þær ástæður sem lágu til grundvallar þeiri ákvörðun að fela sérstakri stofnun umsýslu eignarhalds í fjármálafyrirtækjum árið 2009. Um þetta segir eftirfarandi í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins:

„Í ljósi þeirra hremminga sem orðið hafa á fjármálamarkaði á ríkið orðið eignarhluti í flestum stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Ríkið þarf að vera trúverðugur eigandi fjármálafyrirtækja og hlutverk þess hafið yfir vafa um pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum fyrirtækjanna. [...] Í þessu samhengi skiptir miklu að ríkið sem eigandi svo stórs hlutfalls fjármálafyrirtækja landsins hagi eigendaákvörðunum sínum með trúverðugum hætti þannig að ná megi fram eðlilegum viðskiptaháttum og virkri samkeppni á fjármálamarkaði þrátt fyrir að umrædd fjármálafyrirtæki séu í sömu eigu. [...] Nær öll lönd hafa horfið frá því að láta viðkomandi fagráðuneyti fara með eigendahlutverk fyrirtækja á þeim sviðum þar sem ráðuneytið setur reglur og/eða ef það hefur eftirlit með þeim markaði sem fyrirtækið starfar á þar sem það er talið skerða samkeppnishæfni fyrirtækja á markaði gagnvart ríkisfyrirtækjunum.“

Almennt hefur því þótt rökrétt að skilja á milli eigandahlutverks ríkisins annars vegar og stefnumótunar og eftirlits hins vegar, en í frumvarpinu, sem síðar varð að lögum nr. 88/2009, var vitnað til leiðbeininga OECD þessu til enn frekari stuðnings.¹ Ef verkefni Bankasýslu ríkisins færast yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytis mun einn og sami ráðherra hafa með höndum stefnumótun, yfirstjórn eftirlits á fjármálamarkaði og umsýslu eignarhalds í fjölmörgum fjármálafyrirtækjum, þar á meðal vegna stærsta einstaka eignarhlutar í stærsta fjármálafyrirtæki landsins, þ.e. Landsbankanum. Markmiðum laga nr. 88/2009 varðandi trúverðugt fyrirkomulag á eignarhaldi í íslenskum fjármálafyrirtækjum kynni þar með að verða stefnt í hættu.

Þá sagði einnig í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 88/2009 að nauðsynlegt væri að öflug eining innan íslensku stjórnsýslunnar fylgdi vel eftir eigendastefnu ríkisins en að fyrirtækin sjálf væru rekin eins og hver önnur hlutafélög í samkeppnisrekstri. Ekki kemur fram í fyrirliggjandi frumvarpi að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi látið framkvæma sjálfstætt mat á reynslunni af núverandi fyrirkomulagi eða faglega úttekt á starfsemi

¹ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Gefið út af OECD árið 2005. Leiðbeiningarnar má nálgast á vefsíðunni <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

Bankasýslu ríkisins. Í athugasemdum með hinu fyrirliggjandi frumvarpi kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti hyggist byggja upp umsýslueiningu félaga innan ráðuneytisins. Síðan segir:

„Hlutverk slíkrar einingar yrði skýrlega aðgreint frá öðrum hlutverkum ráðuneytisins sem beinast að fjármálafyrirtækjum almennt og með því móti dregið úr mögulegum hagsmunaárekstrum vegna ólíkra hlutverka.“

Þessi ummæli breyta því ekki að ráðherra og yfirstjórn eins og sama ráðuneytis fær með báða málaflokka. Að öllu framangreindu virtu má telja ljóst að með samþykki laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins hafi Alþingi tekist að ná fram fyrrgreindum markmiðum, enda kemur ekkert fram í fyrirliggjandi frumvarpi um að ekki hafi tekist vel til í starfi stofnunarinnar.

Hvaða fyrirkomulag er í öðrum Evrópulöndum á umsýslu eignarhluta ríkissjóða í bönkum?

Það kemur á óvart að fjármála- og efnahagsráðuneytið vísi í frumvarpi sínu ekki að neinu leyti til þess fyrirkomulags, sem komið hefur verið á hjá þeim Evrópulöndum sem eignuðust hluti í fjármálafyrirtækjum í kjölfar bankakreppunnar, en sams konar sjálfstæðum einingum eins og Bankasýslu ríkisins var komið á fót í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 í eftirtöldum löndum:

- Í Bretlandi, þar sem UK Financial Investments Limited (UKFI) fer með eignarhluti ríkisins í Lloyds Bank og Royal Bank of Scotland.
- Í Hollandi, þar sem Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen, eða Netherlands Financial Investments (NLFI), fer með eignarhluti ríkisins í ABN Amro og SNS Reaal.
- Í Grikklandi, þar sem Hellenic Financial Stability Fund fer með eignarhluti ríkisins í Alpha Bank, Eurobank, National Bank of Greece og Piraeus Bank.
- Á Spáni, þar sem El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), eða Fund for Orderly Bank Restructuring, fer með eignarhluti ríkisins í Banco de Valencia, Banco Mare Nostrum, Bankia, Catalunya Banc og NCG Banco.

Í öllum þessum löndum nema Bretlandi voru sett lög svipuð lögum nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins til að tryggja sjálfstæði þeirra. Má í þessu sambandi benda á að bresk stjórnvöld ákváðu að stofna UKFI með sjálfstæðri stjórn til að fara með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum, í stað þess að fela það The Shareholder Executive, sem fer með eignarhluti annarra félaga í eigu breska ríkisins og hefur á að skipa ráðgjafarstjórn (advisory board) líkt og fyrirliggjandi frumvarp stefnir að.² Þá var fyrir í Belgíu sérstakt eignaumsýslufélag ríkisins, La Société

² The Shareholder Executive var stofnað árið 2003 til að fara með eignarhluti breska ríkisins í ýmsum félögum, m.a. á rekstri póstþjónustu (Royal Mail, The Post Office), landmaelinga (Ordnance Survey), flugumferðarstjórnar (NATS) og sjónvarpsstöðvar (Channel 4). The Shareholder Executive heyrir undir n.k. atvinnu- og

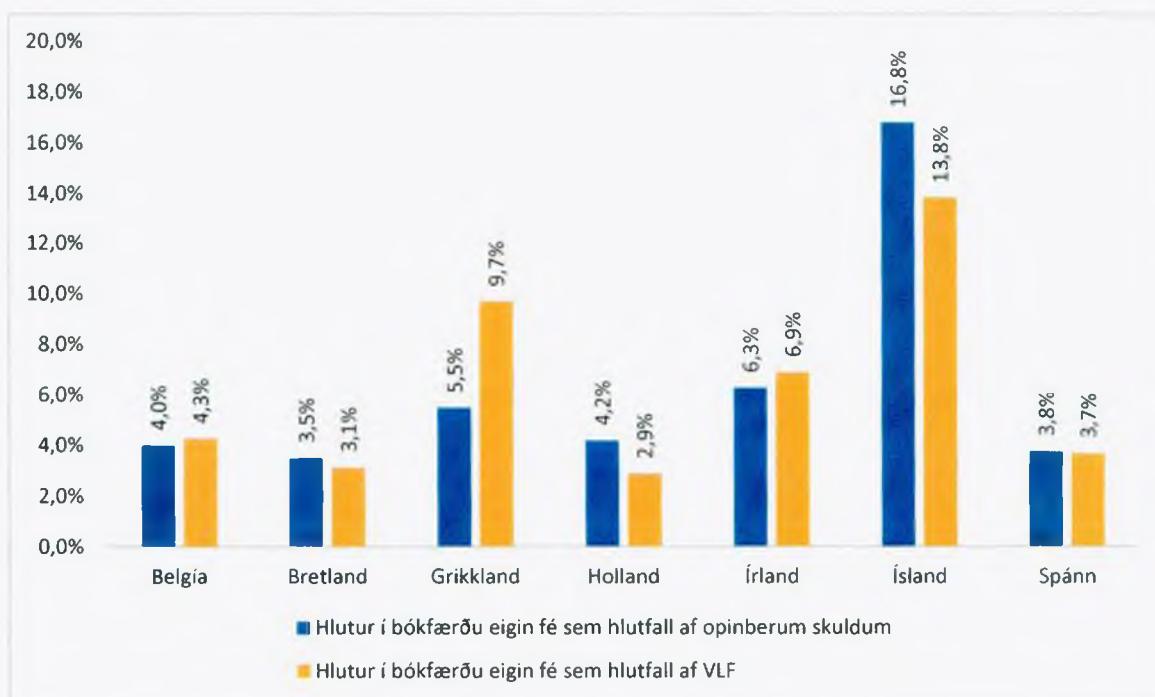
Fédérale de Participations et d'Investissement/De Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (SFPI/FPIM), eða The Federal Holding and Investment Company, sem tók yfir eignarhlut belgíska ríkisins í Belfius Bank og fer einnig með eignarhlut þess í franska bankanum BNP Paribas. Þá voru eignarhlutir írska ríkisins í viðskiptabönkum færðir yfir í Ireland Strategic Fund. Allar þessar einingar eru enn starfandi og fyrirsjáanlegt að þær muni gera það í náinni framtíð. Þá hafa þær notið breiðs stuðnings óháð því hvernig vindar blása í stjórnmálum þessara landa.³ Er enda mikilvægt að umsýsla og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði óháð breytingum á skipan ríkisstjórnar, hvort tveggja í ljósi þess að fyrirséð er að það muni taka langan tíma að selja stærsta eignarhlut ríkisins (þ.e. í Landsbankanum) sem og þeirri staðreynd að á starfstíma núverandi forstjóra Bankasýslu ríkisins hafa t.a.m. þrír einstaklingar gegnt embætti fjármálaráðherra.

Að þessu virtu koma fyrirætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytis með þessu frumvarpi nokkuð á óvart, einkum í ljósi þess að hlutur íslenska ríkisins í eignarhlutum í viðskiptabönkum er lang hæstur af þessum Evrópuríkjum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og opinberum skuldum, eins og fram kemur á mynd 1. Hlutur ríkisins í árslok 2014 í eigin fé Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans samsvaraði 16,8% af opinberum skuldum, en til samanburðar var þetta hlutfall næst hæst á Írlandi, eða 6,3%. Þá samsvaraði hlutur ríkisins í eigin fé þessara banka á sama tíma 13,8% af VLF ársins 2014, en til samanburðar var þetta hlutfall næst hæst í Grikklandi, eða 9,7%. Gefur fyrri mælikvarðinn til kynna að sala eignarhluta í viðskiptabönkum, eða endurheimtur með öðrum hætti, geti skipt miklu máli um hvernig til tekst við lækkun skulda ríkissjóðs. Til fróðleiks má einnig nefna að hlutur íslenska ríkisins í eigin fé Landsbankans að fjárhæð er hærri en hlutur írska ríkisins í eigin fé Bank of Ireland.

nýsköpunarráðuneyti (Department of Business, Innovation & Skills) og fer með eignarhluti í um 20 félögum, þ.m.t. öllum félögum og stofnunum tengdum orkurekstri.

³ Í þessu sambandi má nefna að UKFI var sett á fót af Alistair Darling, fjármálaráðherra Verkamannaflokkssins, en hefur á starfstíma sínum heyrt undir George Osborne, fjármálaráðherra Íhaldsflokkssins.

Mynd 1: Eignarhluti evrópskra ríkja í viðskiptabönkum sem hlutfall af VLF og opinberum skuldum í árslok 2014⁴



Segja má að starfsemi Bankasýslu ríkisins svipi mest til starfsemi UKFI í Bretlandi og NLFI í Hollandi, en þess má geta að Bankasýsla ríkisins hefur komið á sterkum tengslum við þessar systurstofnanir sínar.⁵ Mun Bankasýsla ríkisins þar með hafa tækifæri á að nýta reynslu UKFI við sölu eignarhluta í Royal Bank of Scotland og reynslu ABN Amro við undirbúning á sölu eignarhluta í Landsbankanum, en búast má við að sala þessara eignarhluta af hálfu breska og hollenska ríkisins verði stærsta einkavæðing í Evrópu í fyrirsjáanlegri framtíð. Hætt er við því að þessi samskipti muni leggjast af verði Bankasýsla ríkisins lögð niður og frumvarpið verði að lögum.

Þess má geta að ríkissjóðir hinna Norðurlandanna eignuðust ekki eignarhluti í viðskiptabönkum í kjölfar nýliðinnar kreppu, eins og Ísland, Grikkland, Írland, Belgía, Spánn, Holland og Bretland. Af þeim sökum er vandséð hvaða tilgangi samanburður ráðuneytisins við umgjörð eignaumsýslu á hinum Norðurlöndunum þjóni. Að sama skapi vekur það undrun að ráðuneytið skuli skauta fram hjá því hvaða eignaumsýslufyrirkomulag á bönkum í ríkiseigu hafi verið á hinum Norðurlöndunum í þeirri bankakreppu sem geysaði í upphafi tíunda áratugar síðustu aldar, en í kjölfar hennar eignaðist t.d. norska ríkið hlutabréf í DnB, Christiania bank & Kreditkasse og Fokus bank. Þar í landi voru sett lög árið 1991 þar sem sjálfstæðri

⁴ Heimild: Ársskýrslur viðkomandi viðskiptabanka, Eurostat, Hagstofa Íslands. Tölur fyrir Spán samsvara upphaflegu fjárframlagi FROB til þeirra, en ekki hlut ríkisins í viðkomandi bönkum.

⁵ Þess má geta að enska heiti Bankasýslu ríkisins var þytt af ráðuneytinu sem Icelandic State Financial Investments, í samræmi við nafn fyrrgreindra stofnana, og þá voru lög nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins þydd á ensku sem Icelandic State Financial Investments Act.

eignaumsýslustofnun (Statens Bankinvesteringsfond), eins og Bankasýslu ríkisins, var komið á fót. Sú stofnun var starfrækt í um 13 ár, þ.e. allt fram til ársins 2004, en þá var hún lögð niður með lögum, þegar eini eftirstandandi eignarhlutur norska ríkisins var 34,0% hlutur í DnB. Stærstan hluta starfstíma hennar var meginverkefni hennar að hafa með höndum eignaumsýslu í norskum fjármálafyrirtækjum fyrir hönd ríkissjóðs. Á umræddu 13 ára tímabili greiddi stofnunin yfir 26 milljarða norskra króna í arð til norska ríkisins.

Gefur ofangreindur samanburður til kynna að nokkurn tíma geti tekið að hámarka fjárhagslega hagsmuni ríkja vegna eignarhluta sem lenda í höndum ríkissjóðs í framhaldi af bankakreppum. Slíkt mælir með því að Alþingi skoði vandlega hvort tímabært sé að Bankasýsla ríkisins verði lögð niður á meðan ýmsum verkefnum hennar er enn ólokið. Telur stofnunin einmitt að svipuð viðmið eins og stuðst var við í Noregi með Statens Bankinvesteringsfond eigi við hérlandis, þar sem stofnunin gæti verið lögð niður um leið og ríkissjóður hefði selt eignarhlut sinn í Landsbankanum þannig að 34,0% hlutur stæði eftir, en það væri auk þess í samræmi við eigandabreytingarákvæði skuldabréfs Landsbankans.⁶

Hvers vegna er nauðsynlegt að skilja á milli eigandahlutverks og eftirlitshlutverks ríkisins?

Mun ríkari ástæða er nú, en við stofnun Bankasýslu ríkisins árið 2009, til að láta sjálfstæða stjórnsýslueiningu halda utan um eigandahlutverk ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þegar lög nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins voru samþykkt var eigandahlutverk ríkisins í fjármálaráðuneytinu, en eftirlits- og stefnumótunarhlutverk varðandi fjármálafyrirtæki í höndum efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Nú heyra málefni fjármálamarkaða og stefnumótunar þar að lútandi hins vegar undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, þ.e. sama ráðuneyti og Bankasýsla ríkisins.⁷ Er því ríkari hætta en áður á hagsmunaárekstrum á milli eftirlitshlutverks ríkisins og eigandahlutverks þess, en með áframhaldandi starfsemi Bankasýslu ríkisins yrði aðskilnaður tryggður eftir að þessi tvö hlutverk féllu undir sama ráðuneyti. Fá þessi sjónarmið stoð í leiðbeiningum OECD frá árinu 2005, sbr. eftirfarandi ummæli:

„There should be a clear separation between the state’s ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.“⁸

⁶ Sjá „Skýrsla fjármálaráðherra um endurreisin viðskiptabankanna“, mars 2011, bls. 61.

⁷ Þessu til frekari stuðnings má benda á að eftirfarandi ráðherrar hafa verið flutningsmenn á stjórnarfrumvörpum til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002: (1) Efnahags- og viðskiptaráðherra vegna frumvarps dags. 2. maí 2012, sem varð að lögum nr. 77/2012, sem samþykkt voru á Alþingi 19. júní 2012, (2) atvinnu- og nýsköpunarráðherra vegna frumvarps dags. 30. nóvember 2012, sem varð að lögum nr. 47/2013, sem samþykkt voru á Alþingi 27. mars 2013 og (3) fjármála- og efnahagsráðherra vegna frumvarps dags. 20. janúar 2014, frumvarps dags. 31. mars 2014 og frumvarps dags. 25. febrúar 2015.

⁸ Sjá OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, bls. 12 og bls. 18.

Auk þess fá þessi sjónarmið stoð í þeirri staðreynd að öll önnur Evrópulönd sem eignast hafa hlutabréf í bönkum í kjölfar kreppunnar hafa farið sömu leið með því að koma á fót sjálfstæðri stofnun á borð við Bankasýslu ríkisins.

Reynsla Bankasýslu ríkisins af samskiptum sínum við fjármála- og efnahagsráðuneytið sýnir að raunveruleg hætta er á því hjá ráðuneytinu að því reynist erfitt að skilja á milli faglegrar starfsemi og annars konar hagsmunagæslu þegar kemur að máléfnum íslenskra fjármálafyrirtækja í eigu ríkissjóðs. Þannig hafði ráðuneytisstjóri fjármála- og efnahagsráðuneytis tvisvar sinnum beint samband við forstjóra Bankasýslu ríkisins árið 2014, þ.e. 30. júní og 2. júlí, í því skyni að reyna að hafa áhrif á val á stjórnarformanni íslensks fjármálafyrirtækis auk þess sem hann beindi tilmælum til forstjórans um að beita sér fyrir því að fjármálafyrirtækið frestaði stjórnarfundin. Forstjóri Bankasýslu ríkisins mótmælti umræddum afskiptum og taldi þau ekki vera í samræmi við lög. Upplýsti hann stjórn stofnunarinnar tafarlaust um afskiptin. Eru afskipti ráðuneytisstjórans einkum alvarleg í ljósi þess að samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og samþykktum þeirra er það hlutverk kjörinnar stjórnar að skipta með sér verkum og kjósa sér formann, en ekki eigenda nema samþykktir kveði svo á um, og hlutverk stjórnarformanns að boða til stjórarfunda, en ekki eigenda. Ætti ráðuneytinu að vera fullkunnugt um þetta, enda er löggjöf um fjármálafyrirtæki á forræði þess.

Reynsla stofnunarinnar hefur aftur á móti sýnt kosti þess að sjálfstæðri og faglegrí einingu sé falið eigendahlutverk ríkisins, þannig að ríkissjóður sem eigandi geti gætt hagsmuna sinna sem slíkur gagnvart eftirlitsaðilum. Þessu til stuðnings má nefna nýlegt dæmi um sölu Sparisjóðs Vestmannaeyja, þar sem ráðleggingar Bankasýslu ríkisins um tilhögun sölu stofnfjár og form endurgjalds til handa stofnfjárhöfum urðu til þess að verulegum fjárhagslegum hagsmunum ríkissjóðs sem eiganda var bjargað og öllum kröfuhöfum hans tryggðar fullar endurheimtur. Þar náði Bankasýsla ríkisins að útbúa lausnir sem forðuðu þessum aðilum frá verulegu fjárhagslegu tjóni, en hætta var á að sparisjóðurinn yrði tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu með tilheyrandi óvissu.

Hvaða fjárhagslegu hagsmunir eru í húfi?

Bankasýsla ríkisins fer með umtalsverða fjármuni fyrir hönd ríkissjóðs og þar af leiðandi íslenskra skattgreiðenda, bæði út frá bókfærðri eign skv. ríkisreikningi og hlut í eigin fé viðkomandi fjármálafyrirtækja. Hlutafjárframlag ríkissjóðs til Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans, nam samtals 138,2 ma.kr., eftir að upphaflegt fjárframlag til Arion banka og Íslandsbanka hafði verið endurgreitt eftir að samningar náðust um endanlega fjármögnun þeirra á fjórða ársfjórðungi 2009. Hefur bókfært virði á ríkisreikningi 2009 til 2012 numið þessari fjárhæð, en virði eignarhlutarins í Landsbankanum var hækkað um 24,9 ma.kr. í ríkisreikningi ársins 2013, þegar ríkissjóður eignaðist 16,6% viðbótarhlut í bankanum við útgáfu

skilyrts skuldabréfs bankans til LBI hf. (áður Landsbanka Íslands hf.). Í árslok 2013 fór stofnunin því með 164,5 ma.kr. af eignum ríkissjóðs, eða 15,5% af eignum A-hluta ríkissjóðs í árslok 2013, sbr. töflu 1.

Tafla 1: Eignarhlutir ríkisins og aðrar eignir skv. ríkisreikningi 2013 (fjárhæð í m.kr.)⁹

	Eignarhlutur	Bókfært virði (kr.)	Bókfært virði (%)
Arion banki	13,0%	9.862	0,93%
Íslandsbanki	5,0%	6.332	0,60%
Landsbankinn	97,9%	<u>146.875</u>	<u>13,81%</u>
Hlutabréf í viðskiptabönkum ¹⁰		163.069	15,33%
Sparisjóður Bolungarvíkur	90,9%	393	0,04%
Sparisjóður Norðurlands ses.	80,9%	317	0,03%
Sparisjóður Vestmannaeyja	55,3%	555	0,05%
Sparisjóður Norðfjarðar	49,5%	<u>150</u>	<u>0,01%</u>
Stofnfjárlutir í sparisjóðum ¹¹		<u>1.415</u>	<u>0,13%</u>
Eignarhlutir í fjármálaþyrirtækjum		164.484	15,46%
Aðrir eignarhlutar í E-hluta ríkisreiknings		<u>92.809</u>	<u>8,72%</u>
Félög í E-hluta		257.293	24,18%
Ríkisfyrirtæki í B-hluta		1.491	0,14%
Lánastofnanir í C-hluta		19.458	1,83%
Fjármálastofnanir í D-hluta		<u>77.576</u>	<u>7,29%</u>
Samtals eignarhlutir í fyrirtækjum og hlutafé		355.818	33,44%
Aðrar eignir A-hluta ríkissjóðs		<u>708.088</u>	<u>66,56%</u>
Samtals eignir A-hluta ríkissjóðs		1.063.906	100,00%

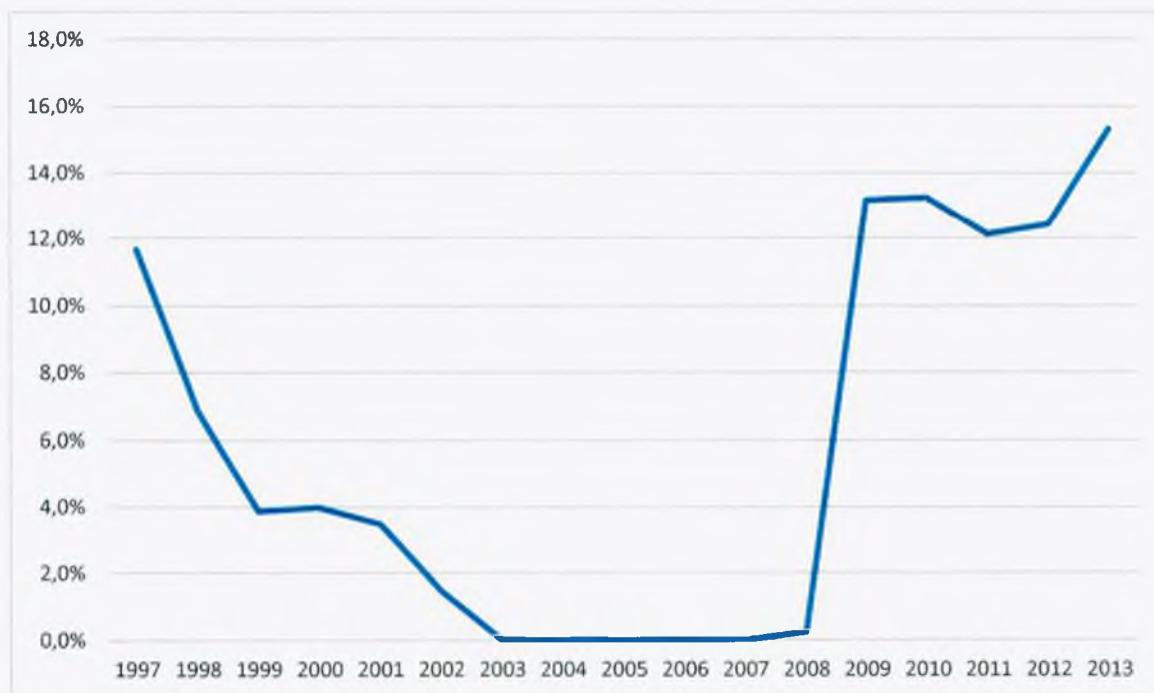
Ef litið er á eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkum, sem hlutfall af samtals eignum ríkissjóðs, kemur í ljós að hlutfallið hefur aldrei verið jafnhátt eins og nú, eða 15,3%. Þetta hlutfall var hærra í árslok 2013 en það var árið 1997, þegar það var 11,7%, og ríkissjóður átti allt hlutafé í Búnaðarbanka Íslands hf., Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og Landsbanka Íslands hf. Í kjölfar sölu þess hlutafjár á tímabilinu 1998 – 2003 lækkaði svo hlutfallið niður í núll, en reis aftur frá árslokum 2008, er ríkissjóður stofnaði Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankann með lágmarks hlutafjárframlagi að fjárhæð 775 m.kr. (fimm milljónir evra) fyrir hvern banka.

⁹ Heimild: Ríkisreikningur 2013.

¹⁰ Með bréfi fjármálaráðherra dags. 4. janúar 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í viðskiptabönkunum.

¹¹ Með bréfi fjármálaráðherra dags. 16. desember 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Norðfjarðar og með bréfi ráðherra dags. 5. janúar 2011 var stofnuninni falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis. Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis sameinuðust svo 4. júlí 2013 undir nafni Sparisjóðs Norðurlands ses.

Mynd 2: Eignarhlutir í viðskiptabönkum sem hlutfall af eignum A-hluta ríkissjóðs 1997-2013¹²



Eins og tafla 2 sýnir nam bókfært virði þessara eignarhluta 15,3% af eignum og 11,2% af vaxtaberandi skuldum ríkissjóðs 31. desember 2013, sem eru mun hærri hlutföll en hjá breska ríkinu, en þann 31. mars 2014 nam bókfært virði eignarhluta þess í Royal Bank of Scotland og Lloyds Bank 3,2% af eignum og 3,9% af vaxtaberandi skuldum. Eru fjárhagslegir hagsmunir íslenska ríkisins því margfalt meiri en þess breska hvað þetta varðar.

Tafla 2: Bókfært virði hlutafjáreignar í viðskiptabönkum skv. ríkisreikningi (fjárhæð í milljörðum)

	Á Íslandi ¹³ <u>31.12.2013</u>	Í Bretlandi ¹⁴ <u>31.3.2014</u>
Eignarhlutir í viðskiptabönkum	163,1	£ 43,0
Aðrar eignir	900,8	1.294,3
Samtals eignir	1.063,9	1.337,3
Vaxtaberandi skuldir	1.459,4	1.096,1
<i>Eignarhlutir í viðskiptabönkum</i>		
Sem hlutfall af samtals eignum	15,3%	3,2%
Sem hlutfall af vaxtaberandi skuldum	11,2%	3,9%

¹² Heimild: Ríkisreikningur 1997-2013.

¹³ Heimild: Fjársýsla ríkisins, ríkisreikningur 2013.

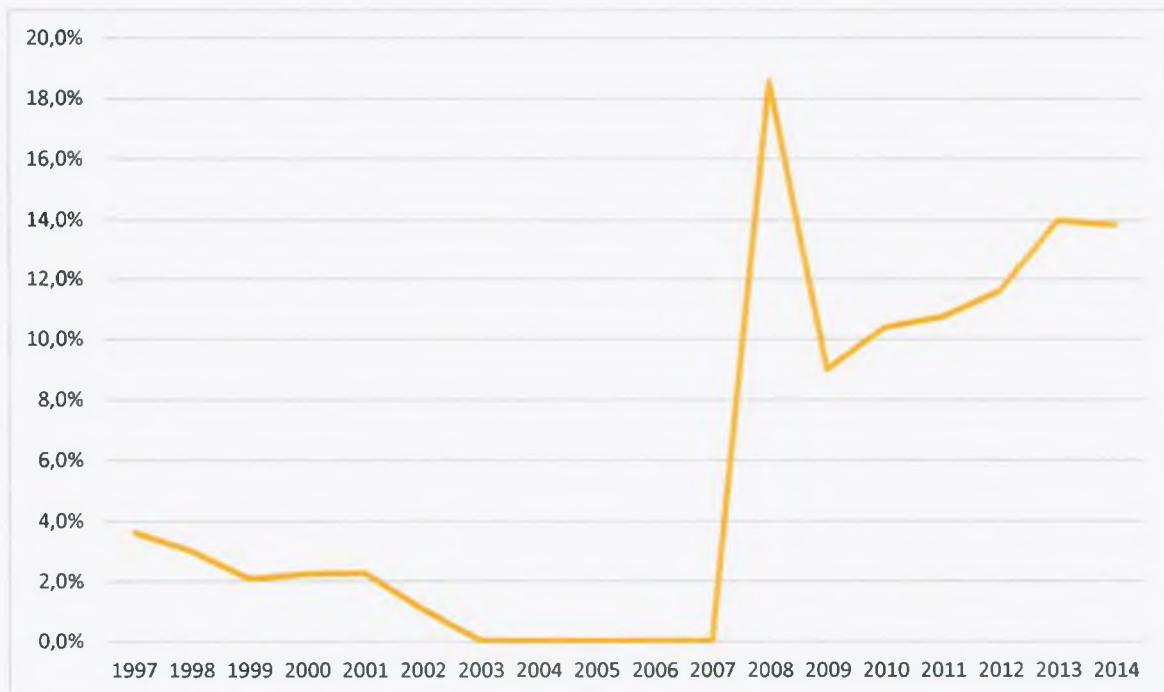
¹⁴ Heimild: HM Treasury, Whole of government Accounts year ended 31 March 2014.

Hlutur ríkissjóðs í bókfærðu eigin fé viðskiptabankanna er hins vegar mun hærra en bókfært virði skv. ríkisreikningi og nam 275,7 ma.kr. í árslok 2014. Hlutur ríkissjóðs í Landsbankanum er lang stærsta eign ríkissjóðs, hvort sem verðmæti hlutarins er mælt út frá bókfærðu virði í ríkisreikningi eða út frá hlut ríkissjóðs í bókfærðu virði eigin fjár eigenda í árslok 2014. Eignarhlutir í viðskiptabönkunum eru á meðal sex stærstu eignarhluta ríkisins í félögum. Þá aflar ríkissjóður mun meiri arðstekna frá viðskiptabönkunum en öðrum félögum. Á árinu 2015 var t.d. hlutur ríkissjóðs í arðgreiðslu Landsbankans og Arion banka hærri en hlutur ríkissjóðs í Landsvirkjun.

Tafla 3: Stærstu eignarhlutir ríkisins m.v. bókfært virði í ríkisreikningi 2013 (fjárhæð í ma.kr.)

Félag	Bókfært virði í ríkisreikningi í árslok 2013	Eigið fé eigenda í árslok 2014	Eignarhlutur í árslok 2013 og 2014	Hlutur í eigin fé eigenda í árslok 2014	Arðstekjur á árinu 2015
Landsbankinn hf.	146,9	250,8	97,9%	245,6	23,5
Landsvirkjun	60,4	209,5	99,9%	209,3	1,5
RARIK ohf.	14,6	29,5	100,0%	29,5	0,3
Arion banki hf.	9,9	160,7	13,0%	20,9	1,7
Íslandsbanki hf.	6,3	183,8	5,0%	9,2	0,5
Isavia ohf.	4,9	17,1	100,0%	17,1	-

Eins og greinir á hér að framan heldur Bankasýsla ríkisins á mun meiri fjárhagslegum hagsmunum en systurstofnanir hennar í öðrum Evrópulöndum. Ef litið er á hlut ríkisins í eigin fé viðskiptabanka, sem hlutfall af VLF, kemur einnig í ljós að það hefur aldrei verið jafnhátt og það var í árslok 2013 (14,0%) og árslok 2014 (13,8%), sbr. mynd 3. Til samanburðar nam hlutdeild íslenska ríkisins í eigin fé Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins 3,6% VLF í árslok 1997, þegar ríkissjóður átti allt hlutafé í fyrrgreindum bönkum fyrir sölu hlutabréfa í þeim. Það tók svo fimm ár, eða fram til ársins 2003, að selja alla eignarhluti ríkisins í viðkomandi viðskiptabönkum. Þrátt fyrir að ríkissjóður hafi verið skráður fyrir öllu eigin fé hluthafa viðskiptabankanna í árslok 2008, hafði ríkissjóður einungis lagt fram lágmarks 5 milljón evra framlag til hvers og eins, en mismunurinn kom fram sem hlutafjárlorð á efnahagsreikningi bankanna. Í þessu sambandi má benda á að sala eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum, sem samsvarar 13,8% af VLF nýliðins árs, mun taka mun lengri tíma en sala eignarhluta, sem samsvaraði 3,6% af VLF í byrjun þess fimm ára tímabils sem tók að selja þá að fullu.

Mynd 3: Hlutur ríkissjóðs í eigin fé viðskiptabanka sem hlutfall af VLF 1997-2014¹⁵

Hvernig hefur Bankasýsla ríkisins sinnt lögbundnu hlutverki sínu?

Það er umhugsunarvert hvers vegna ráðuneytið leggur ekki fram faglegt mat á hvernig til hafi tekist með núverandi fyrirkomulagi, áður en það leggur fram jafn miklar breytingar á umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og raun ber vitni. Er því ekki úr ráði að fjalla aðeins um hvernig Bankasýsla ríkisins hefur haldið á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum frá því að ráðherra fól stofnuninni umsýslu þeirra í janúar 2010, desember 2010 og janúar 2011, en með bréfi fjármálaráðherra dags. 4. janúar 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í viðskiptabönkunum og með bréfi fjármálaráðherra dags. 16. desember 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Norðfjarðar og með bréfi ráðherra dags. 5. janúar 2011 var stofnuninni falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis.

Ef fyrst er vikið að umsýslu eignarhluta í viðskiptabönkunum má nefna að hlutafjárframlag ríkissjóðs var fjármagnað með skuldabréfaflokknum RIKH 18 1009, sem ber þá vexti sem Seðlabanki Íslands birtir hverju sinni sem vexti af viðskiptareikningum innlánastofnana. Frá því að Bankasýsla ríkisins hóf umsýslu eignarhluta ríkissjóðs með viðkomandi eignarhlutum hafa árlegir vextir skuldabréfanna verið 3,40% til 6,44% og samtals vaxtakostnaður ríkissjóðs numið

¹⁵ Heimild: Ríkisreikingur, ársreikingar viðskiptabankanna og Hagstofa Íslands.

35,4 ma.kr., sbr. töflu 4. Til samanburðar hafa arðstekjur ríkisins vegna eignarhlutanna verið 56,6 ma.kr. á sama tímabili, þ.e. tölvert hærri fjárhæð en vaxtagreiðslur.

Tafla 4: Vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna fjárframlaga til viðskiptabankanna og arðstekjur (fjárhæð í ma.kr.)

	Vaxtastig	Vaxtagjöld	Arðstekjur
Á árinu 2010	6,44%	8,9	-
Á árinu 2011	3,40%	4,7	-
Á árinu 2012	4,38%	6,0	-
Á árinu 2013	5,00%	6,9	10,0
Á árinu 2014	4,96%	6,9	21,0
Á árinu 2015 ¹⁶	<u>4,25%</u>	<u>2,0</u>	<u>25,6</u>
Samtals		35,4	56,6

Á þessu tímabili hefur hlutur ríkisins í eigin fé viðskiptabankanna þriggja aukist verulega að fjárhæð, bæði vegna undirliggjandi arðsemi og vegna útgáfu skilyrta skuldabréfs Landsbankans eins og áður hefur verið vikið að. Þann 31. desember 2009, þegar Bankasýsla ríkisins fékk eignarhlutina til umsýslu, nam hlutur ríkissjóðs í eigin fé hlutahafa viðskiptabankanna 142,5 ma.kr., en 259,2 ma.kr. þann 31. mars sl. Hefur hlutur ríkissjóðs í eigin fé því aukist um 81,8% á tímabilinu.

Tafla 5: Eigið fé viðskiptabankanna og eignarhlutur ríkisins frá 31. desember 2009 til 31. mars. 2015 (fjárhæð í ma.kr.)

	31. desember						31. mars 2015	
	2009	2010	2011		2013	2014		
			2012					
Eigið fé hluthafa								
Arion banki	88,9	105,9	110,4	127,1	140,1	160,7	¹⁷ 162,9	
Íslandsbanki	91,3	120,7	122,8	146,4	166,0	183,8	180,1	
Landsbankinn	<u>155,4</u>	<u>182,7</u>	<u>199,6</u>	<u>225,1</u>	<u>241,4</u>	<u>250,8</u>	<u>233,9</u>	
Samtals	335,6	409,2	432,9	498,5	547,5	595,3	576,9	
Eignarhlutur ríkisins								
Arion banki	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	
Íslandsbanki	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	
Landsbankinn	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>97,9%</u>	<u>97,9%</u>	<u>97,9%</u>	
Samtals	42,5%	41,1%	42,2%	41,5%	48,0%	46,3%	44,9%	
Hlutur ríkisins í eigin fé hluthafa								
Arion banki	11,6	13,8	14,4	16,5	18,2	20,9	21,2	
Íslandsbanki	4,6	6,0	6,1	7,3	8,3	9,2	9,0	
Landsbankinn	<u>126,4</u>	<u>148,6</u>	<u>162,4</u>	<u>183,1</u>	<u>236,3</u>	<u>245,6</u>	<u>229,0</u>	
Samtals	142,5	168,4	182,9	206,9	262,9	275,7	259,2	

¹⁶ Fyrir fyrstu fjóra mánuði ársins 2015.

¹⁷ Eigið fé hluthafa að frádregni arðgreiðslu að fjárhæð 12,8 ma.kr.

Ef vikið er aftur að arðstekjum ríkisins, þá nema þær á fyrrgreindu tímabili samtals 56,6 ma.kr., eða sem samsvarar 41,0% af upphaflegu 138,2 ma.kr. fjárframlagi. Ríkissjóður hefur þannig endurheimt 43,5% af upphaflegu 122,0 ma.kr. fjárframlagi til Landsbankans, 27,2% af upphaflegu fjárframlagi til Arion banka og 12,6% af upphaflegu 6,3 ma.kr. fjárframlagi til Íslandsbanka. Hafa endurheimtur ríkissjóðs verið hlutfallslega hærri eftir því sem Bankasýsla ríkisins hefur farið með stærri eignarhlut.

**Tafla 6: Arðstekjur ríkissjóðs vegna eignarhluta í viðskiptabönkunum 2013 – 2015
(fjárhæð í ma.kr.)**

	Arion-banki	Íslands-banki	Lands-bankinn	Samtals
Fjárframlag ríkissjóðs	9,9	6,3	122,0	138,2
<i>Samþykktar arðgreiðslur</i>				
Á árinu 2013 vegna hagnaðar ársins 2012	-	3,0	10,1	13,1
Á árinu 2014 vegna hagnaðar ársins 2013	7,8	4,0	20,2	32,0
Á árinu 2015 vegna hagnaðar ársins 2014	<u>12,8</u>	<u>9,0</u>	<u>24,0</u>	<u>45,8</u>
Samtals á tímabilinu	20,6	16,0	54,2	90,9
<i>Hlutur ríkissjóðs í samþykktum arðgreiðslum</i>				
Á árinu 2013 vegna hagnaðar ársins 2012	-	0,2	9,9	10,0
Á árinu 2014 vegna hagnaðar ársins 2013	1,0	0,2	19,7	21,0
Á árinu 2015 vegna hagnaðar ársins 2014	<u>1,7</u>	<u>0,5</u>	<u>23,5</u>	<u>25,6</u>
Samtals á tímabilinu	2,7	0,8	53,1	56,6
Samtals á tímabilinu, sem hlutfall af fjárframlagi	27,2%	12,6%	43,5%	41,0%

Eru endurheimtur ríkissjóðs Íslands af fjárframlagi því mun hærri en ríkissjóðir annarra landa hafa náð á fjárframlögum sínum til viðskiptabanka með arðstekjum frá þeim. Þannig hefur írska ríkið ekki fengið neinar arðgreiðslur vegna eignarhlutar í Allied Irish Banks og ekki heldur belgíska ríkið vegna eignarhluta í Belfius Bank. Hollenska ríkið hefur einungis endurheimt 4,5% af fjárframlagi sínu til ABN Amro og breska ríkið einungis 3,3% af fjárframlagi til Royal Bank of Scotland.

Endurspeglar háar endurheimtur m.a. yfirlýsta stefnu Bankasýslu ríkisins, sem birt var 16. mars 2012, um að vega og meta kosti sem flestra endurheimtuaðferða. Hefur stofnunin lengi talið að hag ríkissjóðs væri best borgið með því að bíða með sölu eignarhluta á meðan bankarnir voru að innleysa hagnað af eignasafni sínu og byggja þannig upp arðgreiðslugetu, í stað þess að ráðast í sölu eignarhluta, sérstaklega á því tímabili þegar verðmat á hlutabréfum í bönkum var lágt. Má í þessu sambandi benda á, að frá því að stofnunin fékk til umsýslu eignarhluta ríkisins í viðskiptabönkum hefur markaðsvirði hlutfjár í evrópskum bönkum verið að meðaltali 0,87x bókfært eigið fé og flökt á bilinu 0,59x til 1,08x, sbr. mynd 4. Hefur því á starfstíma stofnunarinnar verið mun hagfelliðara að endurheimta eigið fé á bókfærðu virði með arðgreiðslum heldur en með sölu á markaðsvirði langt undir bókfærðu virði. Sýnir þetta dæmi

mikilvægi þess að samhæfa reglubundið eftirlit eiganda með arðsemi og rekstrararárangri fyrirtækja, greiningu á aðstæðum á fjármálamörkuðum og vali á endurheimtuaðferðum þannig að íslenskir skattgreiðendur nái að bera sem mest út úr býtum sem eigendur, í stað þess að slíta þessa þætti í sundur eins og lagt er til með fyrirliggjandi frumvarpi.

Mynd 4: Þróun á markaðsvirði hlutabréfa evrópskra banka sem margfeldi af bókfærðu virði eigin fjár frá desember 2000 til apríl 2015¹⁸

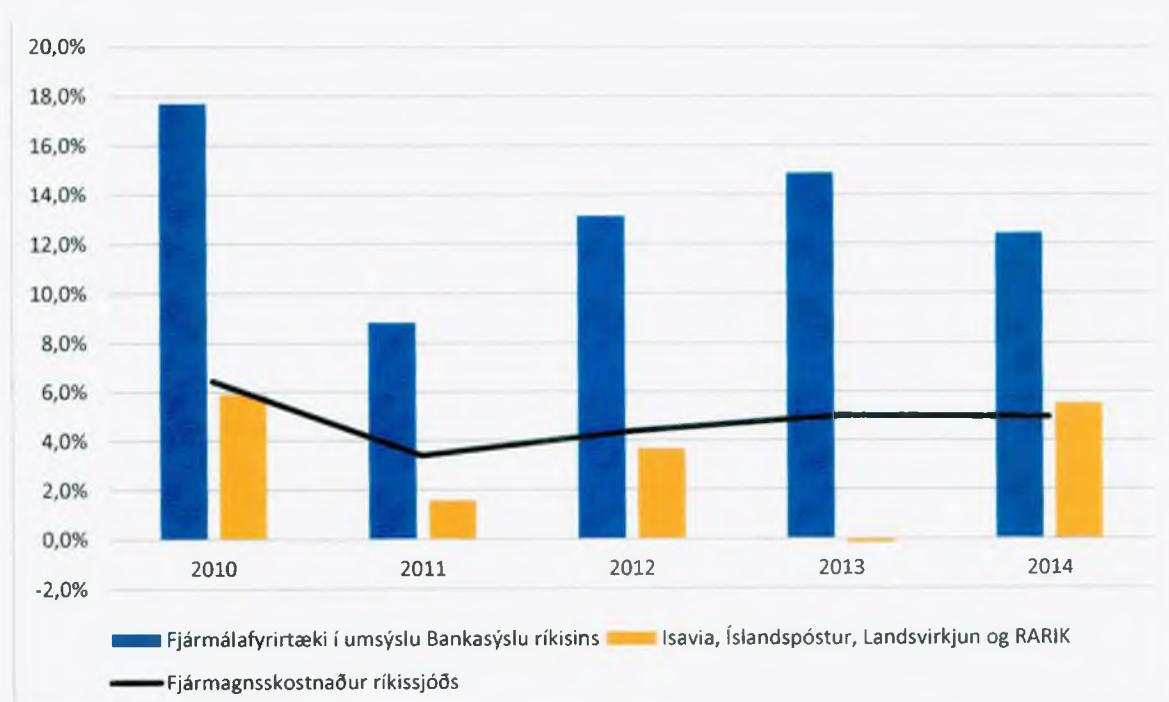


Að verðmæti nema eignarhlutir ríkisins í sparisjóðunum einungis litlum hluta af eignarhlutum ríkisins í viðskiptabönkum. Umsýsla eignarhlutanna hefur hins vegar tekið mikinn tíma, m.a. vegna þess að endurskipulagningu sparisjóðanna er alls ekki lokið. Hefur stofnunin einbeitt sér að því að ná fram sem mestri hagræðingu í rekstri þeirra, m.a. með því að hvetja þá til sameininga. Þann 4. júlí 2013 sameinuðust Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis undir nafni Sparisjóðs Norðurlands ses. og þann 30. júní 2014 sameinaðist sá sjóður Sparisjóði Bolungarvíkur undir nafni hins fyrrnefnda. Þá náði stofnunin að bjarga umtalsverðum verðmætum með sölu á stofnfé Sparisjóðs Vestmannaeyja, þar sem tillögur Bankasýslu ríkisins um tilhögun sölu stofnfjár og form endurgjalds til handa stofnfjárhöfum urðu til þess að samningar náðust um sölu stofnfjár sjóðsins til Landsbankans að fjárhæð 330 m.kr., sem jafngildir 3,3x bókfærðu eigin fé sparisjóðsins í árslok 2014. Er stofnuninni ekki kunnugt um að sala á eignarhlutum í íslensku fjármálfyrirtæki undandfarin ár hafi numið jafn háu hlutfalli af bókfærðu virði eigin fjár.

¹⁸ Heimild. Bloomberg. FTSEUROFIRST 300 Banks Index.

Ef að lokum er vikið að undirliggjandi arðsemi þeirra fyrirtækja sem Bankasýsla ríkisins fer með í samanburði við önnur félög í eigu ríkissjóðs, eins og Isavia, Íslandspóst, Landsvirkjun og RARIK, kemur í ljós að undirliggjandi arðsemi fjármálafyrirtækjanna er töluvert hærri.¹⁹ Á hverju ári hefur vegin arðsemi eigin fjár fjármálafyrirtækja, sem Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti í, verið bæði hærri en undirliggjandi fjármagnskostnaður og vegin arðsemi eigin fjár Isavia, Íslandspósts, Landsvirkjunar og RARIK. Það var einungis á árinu 2014 sem arðsemi fyrrgreindra þjónustu- og orkufyrirtækja var hærri en undirliggjandi fjármagnskostnaður ríkissjóðs.

Mynd 5: Arðsemi eigin fjár eigenda félaga í eigu ríkisins og fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2010-2014²⁰



¹⁹ Þessi fyrirtæki eru tekin sem dæmi þar sem umsýsla eignarhluta þeirra var sérstaklega nefnd í athugasemnum ráðuneytisins í fyrilliggjandi frumvarpi.

²⁰ Heimild: Ársreikningar fyrirtækjanna. Miðar við árlegan hagnað hluthafa móðurfélags og eigin fjár hluthafa í byrjun hvers árs. Fjármagnsskostnaður samsvarar magfelli árlegs vaxtastigs RIKH 18 1009 skuldabréfanna og eigin fjár eigenda í byrjun hvers árs.

RANGFÆRSLUR Í ATHUGASEMDUM RÁÐUNEYTISINS VIÐ FRUMVARPIÐ

EKKI ER AÐ ÖLLU LEYTI FARIÐ MEÐ RÉTT MÁL Í FRUMVARPI FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIS. ER ÞVÍ TILEFNI TIL AÐ GERA HÉR NÁNARI GREIN FYRIR ÞVÍ SEM BETUR MÁ FARA Í FRUMVARPINU.

Um leiðbeiningar OECD um stjórnarhætti fyrirtækja í ríkiseigu o.fl.

Það er rangt hjá ráðuneytinu að frumvarpið muni styrkja hið miðlæga skipulag sem OECD leggur til varðandi eignarhald á hlutabréfum í eigu ríkisins.

Í leiðbeiningum OECD frá 2005 sem vitnað er til í frumvarpinu kemur skýrt fram að æskilegt sé að eignarhald fyrirtækja í ríkiseigu sé í höndum miðlægrar einingar (e. centralised ownership entity) eins og Bankasýslu ríkisins.²¹ Virðast fleiri tilvísanir til umræddra leiðbeininga í frumvarpinu bera með sér að leiðbeiningarnar séu fyrirmund að því fyrirkomulagi sem lögin eigi að byggjast á. Í frumvarpinu segir réttilega að með tilkomu Bankasýslu ríkisins hafi „Ísland [...] tekið upp miðlægt skipulag líkt og OECD mælir með“. Aftur á móti er það rangt sem segir því næst í frumvarpinu um að frumvarpið muni „styrkja þá stefnu enn frekar verði það að lögum“. Hið rétta er að í umræddum leiðbeiningum OECD virðist áliðið æskilegast að sjálfstæð stofnun fari með umsýslu eignarhalds. Þetta skýrist af því sem fram kemur í leiðbeiningunum um að með þessu sé áhersla lögð á aðskilnað eignarhalds frá stefnumótunarhlutverki stjórnvalda:

„There should be a clear separation between the state’s ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.²² [...] centralisation is also an effective way to clearly separate the exercise of ownership functions from other activities performed by the state, particularly market regulation and industrial policy [...].²³ Full administrative separation of responsibilities for ownership and market regulation is therefore a fundamental prerequisite for creating a level playing field for [state-owned enterprises] and private companies and for avoiding distortion of competition.”²⁴

Þessi skilningur fær einnig stoð í ummælum í inngangi leiðbeininga OECD, en þar segir að æskilegt sé að hin miðlæga eining, sem annast eignaumsýsluna, verði sjálfstæð (sbr. ummælin „should act independently and in accordance with a publicly disclosed ownership policy“²⁵).

Virðist einnig mega ráða af leiðbeiningum OECD að þetta eigi sérstaklega við um eignaumsýslu sem tengist fyrirtækjum sem starfi á samkeppnismarkaði, en það er raunin með öll þau

²¹ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 3.

²² Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 12 og bls. 18.

²³ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 26.

²⁴ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 18.

²⁵ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 3.

fjármálafyrirtæki sem Bankasýsla ríkisins fer nú með eignarhlut í, sbr. áður til vitnuð ummæli auk eftirfarandi ummæla:

„Centralisation of the ownership function in a single entity is probably most relevant for [state-owned enterprises] in competitive sectors [...].“²⁶

Þá segir í leiðbeiningunum að forðast beri óhófleg pólitísk afskipti (e. undue political influence) af starfsemi fyrirtækja í ríkiseigu.

Við þetta bætast loks fortakslaus ummæli í leiðbeiningum OECD um að hin miðlæga eining þurfi að njóta sveigjanleika gagnvart ráðuneyti viðkomandi málaflokk. Þar er einnig mælt með því að sá sveigjanleiki nái til fjárhagslegs sjálfstæðis einingarinnar, m.a. svo hún búi yfir sveigjanleika varðandi ráðningar og starfskjör þannig að viðhalda megi nægri sérþekkingu, þar á meðal úr einkageiranum:

„More generally, the ownership entity should enjoy a certain degree of flexibility vis-à-vis its responsible ministry in the way it organises itself and takes decisions with regards to procedures and processes. The ownership entity could also enjoy a certain degree of budgetary autonomy that can allow flexibility in recruiting, remunerating and retaining the necessary expertise, including from the private sector.“²⁷

Að öllu þessu virtu er ekki að sjá að fótur sé fyrir staðhæfingu frumvarpshöfunda um að frumvarpið feli í sér umbætur út frá sjónarhorni leiðbeininga OECD. Hið rétta er að leiðbeiningar OECD ganga út frá því að núverandi fyrirkomulag sé æskilegra en það sem frumvarpshöfundar stefna að. Rangfærslur ráðuneytisins að þessu leyti gefa til kynna að vanda hefði mátt betur til verka við undirbúning frumvarpsins.

Um forsendur sem liggja til grundvallar sérstakri stofnun

Það er rangt hjá ráðuneytinu að „þær forsendur, sem upphaflega lágu til grundvallar sérstakri stofnun til að fara með eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, séu [...] að mestu leyti ekki lengur fyrir hendi“.

Í fyrsta lagi hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið nú á forræði sínu alla lagaumgjörð um fjármálafyrirtæki, þ.e. bæði hvað efnisreglur um þau og skattlagningu þeirra, en þegar Bankasýsla ríkisins var stofnuð hafði efnahags- og viðskiptaráðuneytið þau mál á sínu forræði. Virðist því aðskilnaður eiganda- og eftirlitshlutverks ríkisins mikilvægari nú en við stofnun Bankasýslu ríkisins, þegar annað ráðuneyti en fjármálaráðuneytið fór með lagasetningu á fjármálamaðra. Um þetta má einnig vísa til áðurnefndra leiðbeininga OECD, sem gefa skýrt

²⁶ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 26.

²⁷ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 28.

til kynna að núverandi fyrirkomulag eignaumsýslu sé æskilegra en það sem stefnt er að með frumvarpinu. Í öðru lagi urðu umsvif Bankasýslu ríkisins meiri en gert var ráð fyrir, þar sem stofnunin fór bæði með eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkunum þremur, eins og gert var ráð fyrir í frumvarpinu, sem og fimm sparisjóðum, en stofnuninni var falin umsjón með stofnfjárlutum ríkissjóðs í þeim í desember 2010 og janúar 2011. Þá hefur hlutur ríkisins í eigin fé viðskiptabankanna nærri tvöfaldast að verðmæti á starfstíma stofnunarinnar, eða úr 142,5 ma.kr. m.v. 31. desember 2009 og í 259,2 ma.kr. m.v. 31. mars sl. Samkvæmt ríkisreikningi fór Bankasýsla ríkisins með 13,2% af bókfærðum eignum ríkissjóðs í árslok 2009, en 15,5% af bókfærðum eignum í árslok 2013. Í þriðja lagi er endurskipulagningu íslenska fjármálakerfisins langt frá því að vera lokið. Þannig er t.d. alls ekki ljóst um þessar mundir hvernig framtíðareignarhaldi viðskiptabankanna verður háttar og mikilvægt gæti verið fyrir ríkið að viðhalda þekkingu á málefnum viðskiptabankanna þangað til að framtíðareignarhald þeirra skýrist t.d. í tengslum við afnám fjármagnshafta. Þá er ljóst að endurskipulagningu og hagræðingu í rekstri sparisjóðanna er ekki lokið. Í þessu sambandi má geta þess að ekki hefur strandað á Bankasýslu ríkisins að sameina fjármálafyrirtæki í umsýslu þess eða að leggja til sölu eignarhluta ríkisins í þeim. Þann 31. mars sl. fór stofnunin með eignarhluti í þremur viðskiptabönkum og tveimur sparisjóðum, í stað fimm sparisjóða áður, og hefur þannig sameinað átta fjármálafyrirtæki í fimm á starfstíma sínum.

Um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Gera verður verulegar athugasemdir við fjölda rangfærslna sem birtist um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum í frumvarpinu.

Í fyrsta lagi er það rangt að „Arion banki [hafi verið] alfarið í eigu ríkisins fram til nóvember 2009“. Hið rétta er að það var ekki fyrr en 8. janúar 2010, sem 87,0% eignarhlutur ríkisins var framseldur til Kaupskila ehf., sbr. skýringu nr. 120 á bls. 73 í ársreikningi bankans fyrir árið 2009. Hins vegar er eignarhlutur íslenska ríkisins 13,0% í ríkisreikningi sama árs, þar sem hann var gerður í júní 2010, þegar framsalið hafði þegar átt sér stað. Í öðru lagi er það rangt að „[Íslandsbanki hafi alfarið verið] í eigu ríkisins fram til október 2009“. Framsal 95,0% eignarhlutar ríkisins í bankanum til Glitnis hf. átti sér ekki stað fyrr en 31. desember 2009, sbr. skýringu á bls. 3 í ársreikningi bankans fyrir árið 2009. Í þriðja lagi er það röng staðhæfing að „Ríkið [hafi] í raun aldrei [átt] þær eignir og skuldir sem fluttar voru úr gömlu bönkunum yfir í þá nýju og því nær að tala um að ríkið, með eiginfjárframlagi sínu, hafi eignast 81%, 5% og 13% hluti í nýju bönkunum í tengslum við endurreisin viðskiptabanka eftir hrunið, frekar en að eiginleg sala á hlutabréfum hafi átt sér stað.“ Þess má geta að ríkissjóður lagði fram hlutafjárframlag sitt til Arion banka og Íslandsbanka, en fékk það svo endurgreitt í kjölfar framsals á eignarhlutum þess til Kaupskila, eftir samning sem náðist 3. september 2009 við skilanefnd Kaupþings, og framsal til Glitnis, eftir samninga sem náðust 15. október 2009, en Ríkisendurskoðun taldi að samkomulag ríkisins við skilanefndir bankanna um yfirtöku á umræddum eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjunum væri ráðstöfun á eignum ríkisins

skv. 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Voru því lög um heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og Landsbankans hf. samþykkt 22. desember 2009, þ.e. eftir að ráðherra hafði ráðstafað fyrrgreindum eignarhlutum með fyrrgreindum samningum. Í fjórða lagi er rangt að rekstur Sparisjóðs Svarfdæla hafi verið seldur til Landsbankans. Salan gekk aldrei eftir vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012. Í fimmta lagi er rangt að eignarhlutur ríkisins í Sparisjóði Vestmannaeyja sé 55,3%, því á útbýtingardegi frumvarpsins hafði hann verið seldur til Landsbankans.

Um samráð við Bankasýslu ríkisins

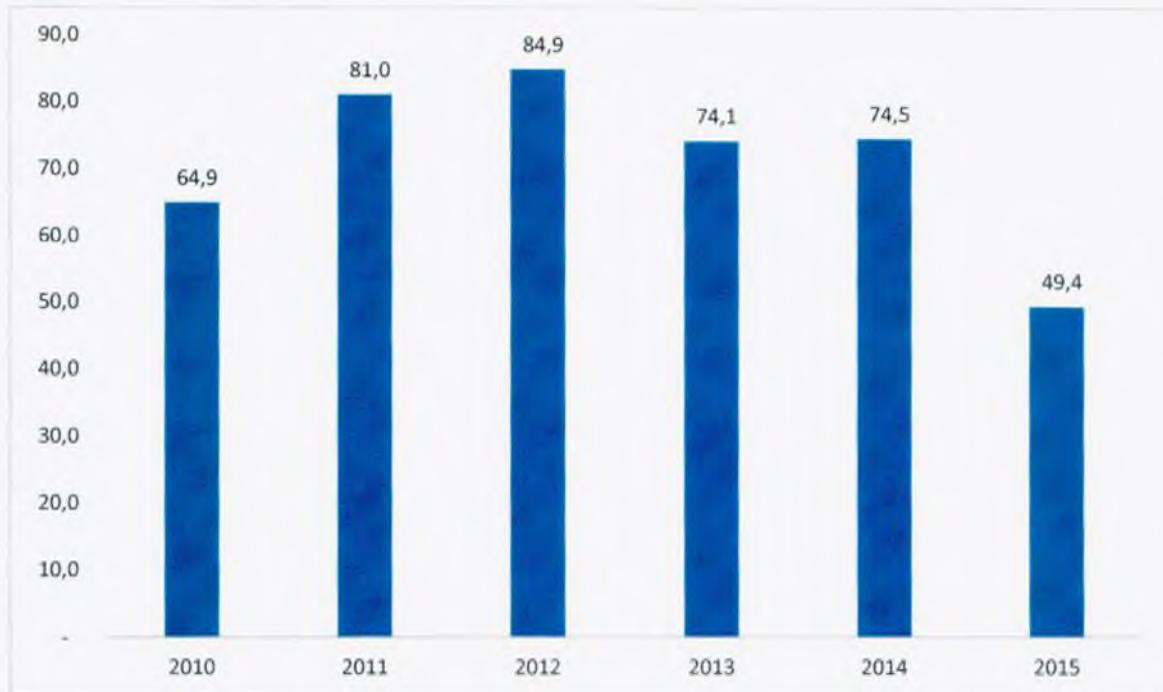
Bankasýsla ríkisins telur staðhæfingu ráðuneytisins um að samráð hafi verið haft við stjórn stofnunarinnar við vinnslu frumvarpsins vera ranga. Í fyrsta lagi lauk skipunartíma stjórnar stofnunarinnar 31. desember sl. og fjármála- og efnahagsráðherra hefur láðst að skipa stofnuninni nýja stjórn. Í öðru lagi er ekki að finna nein gögn innan stofnunarinnar, þar á meðal í fundargerðum stjórnar, um það að á skipunartíma sínum hafi stjórn stofnunarinnar átt samráð um frumvarpsgerðina. Þess má geta að ekkert samstarf var haft við forstjóra stofnunarinnar eða aðra starfsmenn hennar við gerð þessa frumvarps.

Um rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins og mögulegan sparnað

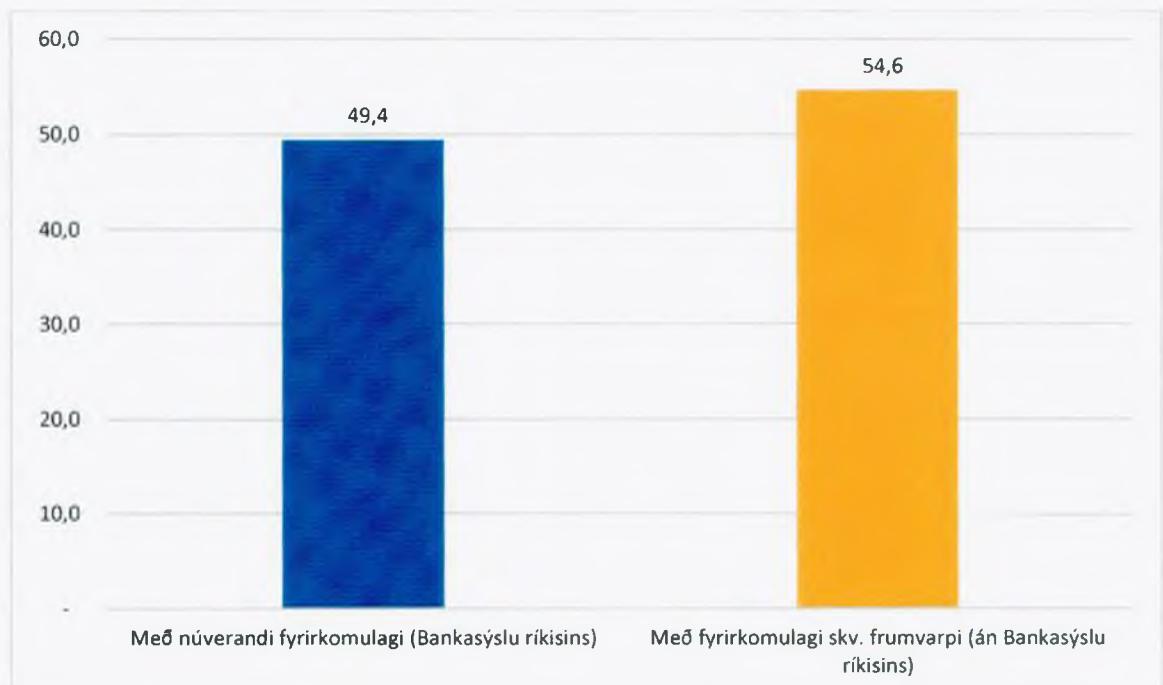
Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála fjármála- og efnahagsráðuneytisins er staðhæft að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins nemi um 95,1 m.kr. Þetta er alrangt. Árlegur rekstrarkostnaður stofnunarinnar á tímabilinu 2010 til 2014 var á bilinu 64,9 m.kr. og 84,9 m.kr. Á fyrsta ársfjórðungi ársins 2015 nam rekstrarkostnaður stofnunarinnar 12,3 m.kr., eða 49,4 m.kr. á ársgrundvelli, sem stofnunin telur að verði viðbúinn rekstrarkostnaður hennar á þessu ári. Stefnir því í að árlegur rekstrarkostnaður stofnunarinnar muni lækka að nafngildi um 41,8% frá því að núverandi forstjóri tók til starfa. Eins og kemur fram í frumvarpinu telur ráðuneytið að árlegur kostnaður vegna umsýslu eignarhluta í fjármálfyrirtækjum skv. því fyrirkomulagi sem frumvarpið kallar eftir verði 54,6 m.kr.²⁸ Er því öruggt að kostnaðurinn verði að lágmarki 10,6% hærri en hann stefnir í að verða hjá Bankasýslu ríkisins á þessu ári. Telur Bankasýsla ríkisins reyndar að rekstrarkostnaður skv. fyrirliggjandi frumvarpi muni verða mun meiri, þar sem ekki sé tekið tillit til kostnaðar sem stofnast til vegna aðkomu Ríkiskaupa og þar sem stofnunin telur víst að utanaðkomandi sérfræðikostnaður ráðuneytisins, ráðgjafarnefndarinnar og Ríkiskaupa muni verða mun hærri en annars mundi verða hjá Bankasýslu ríkisins, enda hefur stofnuninni tekist að halda slíkum kostnaði í algjöru lágmarki.

²⁸ Í frumvarpinu er nefnt að útgjöld ríkissjóðs muni lækka um 40,5 m.kr. miðað við árlegan rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins að fjárhæð 95,1 m.kr. Mismunur þessara talna er 54,6 m.kr.

Mynd 6: Rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins 2010 – 2015 (fjárhæð í m.kr.)



Mynd 7: Samanburður á áætluðum rekstrarkostnaði skv. núverandi fyrirkomulagi og fyrirkomulagi skv. frumvarpi (fjárhæð í m.kr.)



ALMENNAR ATHUGASEMDIR VIÐ FRUMVARPIÐ**Frumvarpið eykur hættu á hagsmunaárekstrum á milli eftirlits- og eigandahlutverks ríkisins**

Veruleg hætta er á því að hagsmunaárekstrar aukist á milli eigandahlutverks, eftirlitshlutverks og stefnumótunarhlutverks ríkisins verði frumvarpið að lögum. Með núverandi fyrirkomulagi eru þessi hlutverk algjörlega aðskilin, þar sem Bankasýsla ríkisins fer með eigandahlutverkið, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands með eftirlitshlutverkið og Alþingi með lagasetningarhlutverkið (en ráðuneytið vissulega með aðkomu að þeirri stefnumótun í formi undirbúnings stjórnarfrumvarpa), enda segir í eigandastefnu ríkisins vegna fjármálafyrirtækja frá 1. september 2009: „Viðtækt eignarhald ríkisins á fjármálamarkaði kallar á að gerður sér skýr greinarmunur á þessum þremur hlutverkum.“ Eins og áður hefur komið fram eru nú ríkari ástæður en áður fyrir því að halda óbreyttu fyrirkomulagi þar sem málefni fjármálamarkaða og stefnumótunar þar að lútandi heyra nú undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, þ.e. sama ráðuneyti og Bankasýsla ríkisins.

Að fenginni reynslu má nefna eftifarandi dæmi um þá hagsmunaárekstra sem ráðherra kann að standa frammi fyrir í starfi sínu þegar kemur að ákvörðunum vegna eigandahlutverksins:

- Sem eigandi fjármálafyrirtækis þyrfti ráðherra eflaust að beita sér fyrir því að fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins greiddu hæsta mögulega arð rétt eins og Bankasýsla ríkisins hefur gert hingað til. Sú afstaða gæti verið í andstöðu við þau varúðarsjónarmið sem ráðherra myndi tala fyrir sem formaður fjármálastöðugleikaráðs eða þvert á sjónarmið Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans, sem heyra undir hann.
- Sem eigandi fjármálafyrirtækis, sem færí með atkvæði á hluthafafundum, þyrfti ráðherra að taka afstöðu til starfskjarastefnu, sem m.a. tekur til kaupaukakerfa. Gæti þá reynst erfitt fyrir ráðherra en að taka aðra afstöðu sem hluthafi en að heimila kaupaukagreiðslur í samræmi við lögbundið hámark, óháð því hvort að hann telji sem hluthafi að kaupaukagreiðslur skili tilætluðum markmiðum. Sömu sjónarmið gætu einnig gilt um afstöðu ráðherra til þóknunar stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum, sem greiða þarf atkvæði um á aðalfundum.²⁹
- Sem eigandi fjármálafyrirtækis þarf ráðherra að gæta hagsmuna eigenda gagnvart eftirlitsaðilum á fjármálamarkaði eins og Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Það gæti hins vegar reynst erfitt þar sem þessir eftirlitsaðilar heyra einnig undir ráðherra og ber hann stjórnskipulega ábyrgð á starfsemi þeirra. Í þessu sambandi má nefna að nýlega urðu þessum stofnunum á mistök við birtingu trúnaðarupplýsinga um fjárhagslega stöðu fjármálafyrirtækis, sem er í meiri hluta eigu ríkissjóðs.

²⁹ Þess má geta að Bankasýsla ríkisins hefur aldrei greitt atkvæði með starfskjarastefnu sem heimilar kaupaukagreiðslur. Þá hefur stofnunin tvívegis greitt atkvæði gegn þóknun til stjórnarmanna fjármálafyrirtækis.

- Sem stærsti einstaki eigandi fjármálafyrirtækja á Íslandi þyrti ráðherra einnig að geta komið á framfæri sjónarmiðum eigenda í umsögnum um lagafrumvörp, enda mun það veikja lagasetningu á fjármálamarkaði ef eigendur fjármálafyrirtækja hafa ekki tækifæri á að koma fram ábendingum sínum í þeim efnunum.³⁰ Þar sem ráðherra annast einnig undirbúning löggjafar á fjármálamarkaði væri hins vegar erfitt að sjá fyrir hvernig slíkar umsagnir ættu að verða í framkvæmd.

Frumvarpið dregur úr rekstrarhagkvæmni

Bankasýsla ríkisins telur að hagkvæmni í umsýslu eigi einnig eftir að minnka verulega. Hefur stofnunin þegar sýnt fram á að rekstrarkostnaður hennar á þessu ári muni verða lægri (49,4 m.kr.) en áætlaður kostnaður ráðuneytisins skv. því umsýslufyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til (54,6 m.kr.). Þá má einnig leiða að því líkur að rekstrarkostnaður vegna umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum geti orðið enn hærri en ráðuneytið áætlar, þar sem ekkert miðlægt aðhald er með þeim kostnaði sem hleðst á þær þrjár stjórnsýslueiningar, þ.e. þá two til þrjá sérfræðinga ráðuneytisins, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkskaup, sem taka að sér þau verkefni sem ein eining sinnir nú. Einnig er líklegt að sérfræðikostnaður muni hækka. Eins og síðar verður vikið að er einnig viðbúið að vaxtakostnaður ríkissjóðs aukist einnig verði frumvarpið að lögum, þar sem gera má ráð fyrir að töluverðar tafir geti orðið á sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum vegna þess eðlilega tíma sem það muni taka nýja aðila að ná utan um verkefnið.

Í frumvarpinu er af einhverjum sökum að finna órökstudda fullyrðingu þess efnis að Bankasýsla ríkisins verði „ávallt smá og óhagkvæm rekstrarreining“. Telur stofnunin þvert á móti að hún hafi verið rekin með sérstaklega hagkvæmum hætti. Í fyrsta lagi verður stofnunin að ítreka það að viðbúinn rekstrarkostnaður hennar á þessu ári verður lægri en sá umsýslukostnaður sem ráðuneytið áætlar skv. frumvarpinu. Í öðru lagi bendir stofnunin á að samkvæmt ríkisreikningi 2013 nam bókfært virði eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sem stofnunin fer með, samtals 164,5 ma.kr., eða 15,5% af samtals eignum að fjárhæð 1.063,9 ma.kr í árslok 2013. Í árslok 2014 nam hlutur ríkissjóðs í viðskiptabönkunum hins vegar 275,7 ma.kr. Á árinu 2014 nam svo rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins 74,8 m.kr., en hlutur ríkissjóðs í arðgreiðslum viðskiptabankanna vegna ársins 2014, sem stofnunin samþykkti, nam hins vegar 25.615,2 m.kr. Fær stofnunin ekki annað séð en það sé einkenni hagkvæmni, en ekki óhagkvæmni, að svo verðmætum eignum geti verið sinnt af svo fáum starfsmönnum og með ekki meiri tilkostnaði en raun ber vitni, en rekstrarkostnaður ársins 2014 nam á bilinu 0,03% og 0,05% af eignum í umsýslu. Er rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins vegna eignaumsýslu eignarhluta töluvert lægri en hjá sambærilegum innlendum aðilum, eins og lífeyrissjóðum,

³⁰ Hér má geta þess að þrátt fyrir að Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) riti umsagnir um slík frumvörp, með ábendingum sem eigendur fjármálafyrirtækja gætu einnig tekið undir, endurspeglast oft sjónarmið stjórnenda fyrirtækjanna í slíkum umsögnum, frekar en eigenda þeirra, enda eiga eigendur fjármálafyrirtækja ekki aðild að SFF.

rekstrarfélögum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða og fjárfestingarfélögum. Þá er kostnaður Bankasýslu ríkisins að fjárhæð margfalt lægri en hjá Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ), sem fer með umsýslu eigna að svipaðri fjárhæð og stofnunin, en í árslok 2014 námu eignir ESÍ 209,0 ma.kr. en í árslok 2013 295,0 ma.kr.

Tafla 7: Samanburður á rekstrarkostnaði Bankasýslu ríkisins og ESÍ (fjárhæðir í m.kr.)³¹

	<u>Bankasýsla ríkisins</u>		<u>ESÍ</u>	
	<u>2014</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2013</u>
Laun- og launatengd gjöld	58,9	55,9	215,0	72,4
Annar rekstrarkostnaður ³²	15,9	18,2	371,2	271,2
Samtals rekstrarkostnaður	74,8	74,1	586,2	343,6

Í þriðja lagi hefur rekstrarkostnaður stofnunarinnar lækkað ár frá ári, frá því að núverandi forstjóri tók til starfa. Á fyrstu þremur mánuðum ársins 2015 nam rekstrarkostnaður stofnunarinnar 12,3 m.kr., en 18,2 m.kr. á fyrstu þremur mánuðum ársins 2014 og hafði lækkað um 32,0% á milli ára. Má rekja lækkunina til fækunar stöðugilda úr 4,3 í 2,4 á milli tímabila og þeirrar staðreyndar að engin stjórnarlaun voru greidd á fyrstu þremur mánuðum ársins 2015. Til samanburðar má nefna, að í því frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 88/2009, var gert ráð fyrir að starfsmenn stofnunarinnar yrðu þrír til fimm, til viðbótar við forstjóra. Er því ljóst að starfsmannafjöldi er nú undir lægri mörkum fyrrgreinds frumvarps. Framlög ríkissjóðs til rekstrar stofnunarinnar námu 33,6 m.kr. til að standa undir rekstri hennar fyrstu sex mánuði ársins, eða sem nemur 16,8 m.kr. fyrir fyrstu þrjá mánuði ársins. Rekstrarkostnaður stofnunarinnar nam hins vegar einungis 12,3 m.kr., eða 26,5% undir fjárlögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að „gert [sé] ráð fyrir hækjun fjárhheimildar aðalskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um 47,2 m.kr. til þess að mæta auknum kostnaði vegna tveggja til þriggja nýrra stöðugilda sérfræðinga sem annast munu umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirkjum, auk sérfræði- og ráðgjafarkostnaðar.“ Hins vegar virðist hér hvorki gert ráð fyrir þóknunum ráðgjafarnefndar né auknum kostnaði sem Ríkiskaup munu óhjákvæmilega stofna til vegna breytinga á starfsemi þeirrar stofnunar. Samkvæmt fyrirliggjandi frumvarpi er allsendis óskýrt hversu hár rekstrarkostnaður verði með nýju þrískiptu umsýslufyrirkomulagi, þar sem tveir til þrír sérfræðingar, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkiskaup taka að sér hlutverk sem 2,4 starfsmenn Bankasýslu ríkisins, að meðtöldum forstjóra, sinna nú. Þá virðist frumvarpið gera ráð fyrir því að rekstrarkostnaður Ríkiskaupa verði óbreyttur, en það verður að telja mjög ólíklegt. Þá er heldur ekki gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið stofni til neins kostnaðar vegna sölu eignarhluta, en í þessu sambandi má benda á að skv. 89. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup innheimta

³¹ Heimild: Ársreikningur Bankasýslu ríkisins, ársskýrsla Seðlabanka Íslands.

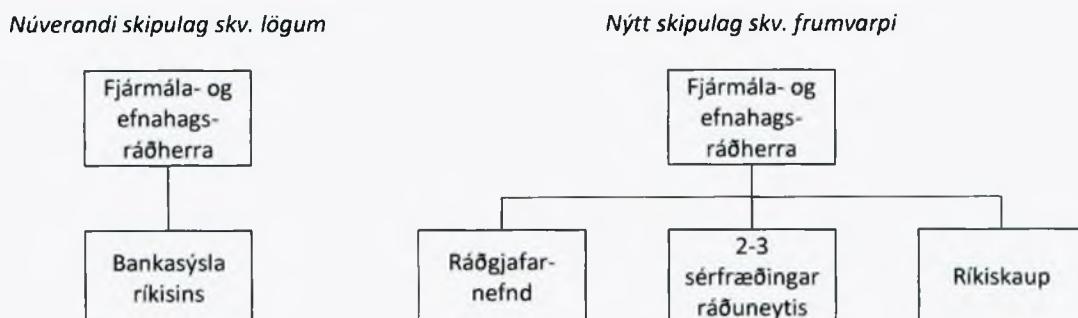
³² Tekur ekki til þjónustugjalfa, sem ESÍ greiðir, en þau námu 469,0 m.kr. á árinu 2014 og 360,2 m.kr. á árinu 2013.

Ríkiskaup gjald vegna útboða sem stofnunin sér um. Þá verður Bankasýsla ríkisins að deila áhyggjum sínum um hættuna á að sérfræðikostnaður vegna umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum muni aukast verulega með nýju fyrirkomulagi, en stofnunin hefur hingað til getað haldið sérfræðikostnaði í algjöru lágmarki og telur að sú þekking sem er innan stofnunarinnar muni draga verulega úr þörfinni að ráða utanaðkomandi sérfræðinga þegar kemur að sölu eignarhluta.

Frumvarpið dregur úr skilvirkni

Verði frumvarpið að lögum telur Bankasýsla ríkisins hætt við því að verulega dragi úr skilvirkni við eignaumsýsluna þar sem þrjár ólíkar einingar, þ.e. sérfræðingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkiskaup, muni hafa aðkomu að umsýslu eignarhlutanna, í stað einnar nú.

Mynnd 8: Samanburður á núverandi skipulagi og nýju skipulagi skv. frumvarpi



Í fyrsta lagi er verkaskipting og ábyrgð þessara þriggja eininga skv. frumvarpinu ekki fyllilega skýr í samanburði við núverandi fyrirkomulag, þar sem ábyrgðin liggur hjá einni stofnun, þ.e. Bankasýslu ríkisins. Má lesa úr frumvarpinu, að innan ráðuneytisins verði það ráðherra sjálfur, sem fari með fyrirsvarið, þ.m.t. atkvæði ríkissjóðs á hlutahafa- og stofnfjárhafafundum, sbr. ákvæði 6. gr. frumvarpsins, enda var fjárreiðu- og eignaskrifstofa ráðuneytisins lögð niður með skipulagsbreytingum, sem tilkynntar voru 31. maí 2013.³³

³³ Í þessu ljósi er eftirtektarvert að skoða ummæli ráðherra í nýlegu viðtali um að „[e]ftir sem áður [muni ráðherra ekki] hafa neitt ákvörðunarvald um það hverjur eru skipaðir í stjórn banka...“ Sjá <http://eyjan.pressan.is/frettir/2015/05/25/bjarni-islendingar-hafa-alrei-adur-verid-i-jafn-sterkri-stodu-og-nu/>.

Þá má lesa úr frumvarpinu að engin umsýslueining með eignarhlutum í fyrirtækjum sé nú í ráðuneytinu eða hún sé a.m.k. veikburða, enda segir í athugasemnum ráðuneytisins með frumvarpinu að „[s]ameining á umsýslu eignarhalds á einum stað [gefi færi á] að byggja upp sterkari umsýslueiningu félaga innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins.“ Væri unnt að rökstyðja út frá varúðarsjónarmiðum, þ.e. þeim miklu fjárhagslegu hagsmunum sem um ræðir og þeirri staðreynd að umsýsla með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum er sérstaklega flókin, að betra væri að reynsla fengist innan ráðuneytisins áður en að ótilgreindir sérfræðingar þess tækju að sér jafn umfangsmikið verkefni. Þess má geta að ekki er vitað innan hvaða skrifstofu ráðuneytisins verkefninu muni verða sinnt eða hvaða sérfræðinga hún muni kalla til eða ráða til verksins. Sú staðreynd að fimm ár eru liðin frá því að ráðuneytið hélt síðast á eignarhlutunum og að ráðuneytinu virðist ekki vera kunnugt um hvernig umsýslu eignarhluta ríkissjóða í fjármálafyrirtækjum er háttað í öðrum löndum verður að teljast umhugsunarvert.

Þrátt fyrir forræði ráðherra á umsýslu eignarhlutanna, verður að telja ólíklegt að hann sinni daglegri umsýslu þeirra. Það er hins vegar alls ekki ljóst skv. frumvarpinu hver eða hverjir, þ.e. sérfræðingar ráðuneytisins eða ráðgjafarnefndin, muni koma að daglegri umsýslu eignarhluta, eins og:

- Hafa reglubundin samskipti við fjármálafyrirtækin og aðra eigendur þeirra.
- Fylgja eftir ákvæðum hluthafasamkomulaga.
- Sækja uppgjörsfundi fjármálafyrirtækjanna, sjá um að setja þeim arðsemisviðmið og fylgja eftir að rekstrarmarkmiðum sé náð.
- Útbúa og fara yfir tillögur sem taka á til meðferðar á hluthafafundum.
- Eiga fundi með fulltrúum ríkisins í stjórnum fjármálafyrirtækja, meta frammistöðu þeirra og taka ákvörðun um endurnýjun umboðs til stjórnarsetu.
- Fylgjast með skipulögðum hætti með þróun á innlendum og erlendum fjármálamörkuðum, sérstaklega m.t.t. verðmats hlutabréfa, vaxta og lánsfjáralags, og verðmeta eignarhlutina reglulega.
- Móta hugmyndir um hvaða leiðir séu bestar hverju sinni að hámarka endurheimtur ríkissjóðs á eignarhlutum og yfir hvaða tímabil.
- Rita umsagnir um lagafrumvörp þar sem Alþingi sækist eftir sjónarmiðum eigenda fjármálafyrirtækja.

Í öðru lagi getur það fyrrkomulag að slíta í sundur ábyrgð með daglegri umsýslu með eignarhlutunum og ákvörðunum um sölu þeirra, eins og gert er með frumvarpinu, ekki talist heppilegt. Þannig myndast einnig veruleg hætta á því að tímasetning sölu geti orðið röng, ákvörðun um sölu taki of langan tíma og að hagkvæmasta söluaðferð verði ekki nýtt. Þessi hætta verður veruleg strax eftir að fyrrkomulagið kemst á, þar sem óhjákvæmilega mun taka þó nokkurn tíma fyrir ráðgjafarnefndina og sérfræðinga ráðuneytisins að setja sig inn í málefni fjármálafyrirtækjanna, og er raunveruleg hætta á að aðrir hagsmunaaðilar gangi á lagið á meðan umsýslufyrrirkomulag ríkisins er veikburða. Þá fær Bankasýsla ríkisins ekki séð hvernig

skilvirkni geti verið tryggð með fyrirkomulagi þar sem ráðgjafarnefnd virðist þurfa að kalla eftir upplýsingum frá þeim aðila, sem þiggur ráð hennar, til þess að geta veitt þeim aðila slík ráð, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Í þriðja lagi verður að setja ákveðinn fyrirvara við þá afstöðu frumvarpshöfunda að stofnunin Ríkiskaup sé í stakk búin til að halda utan um sölu eignarhlutanna. Bankasýsla ríkisins hefur talað fyrir að sem flestar leiðir verði farnar við sölu eignarhluta, eða öllu heldur endurheimtur fjárfamlaga ríkisins til fjármálafyrirtækja. Telur stofnunin varhugavert að einskorða slíkar endurheimtur við beina sölu eignarhluta. Þá virðist reynsla Ríkiskaupa á útboðum ekki gefa tilefni til að ætla að þar sé fyrir hendi næg reynsla í sölu fyrirtækja eða eignarhluta, sérstaklega ef um yrði að ræða skráningu eignarhluta á skipulögðum markaði skv. lögum nr. 108/2007 um verðbréfaviðskipti. Þvert á móti virðist hlutverk stofnunarinnar fyrst og fremst vera kaup á þjónustu og hlutum, frekar en sala eigna, en skv. heimasíðu stofnunarinnar virðast Ríkiskaup selja bifreiðar í eigu ríkisins, ýmsa muni á www.bland.is og fasteignir og jarðir. Ef verðmæti eignarhluta ríkisins í viðskiptabönkum er miðað út frá hlut þess í eigin fé hluthafa 31. mars sl., sem nam 259,2 ma.kr., má benda á að ef breytingar á umsýslufyrirkomulaginu leiði til þess að endurheimtur verði 1% lægri en sem nemur þessari fjárhæð mun ríkissjóður hafa glatað 2,6 ma.kr. Í þessu ljósi er það athyglisvert að fjárlaganefnd skuli ekki hafa kallað eftir umsögn frá Ríkiskaupum um fyrirliggjandi frumvarp.

Frumvarpið dregur úr gagnsæi við meðferð eignarhlutanna

Verði 2 gr. frumvarpsins óbreytt að lögum telur Bankasýsla ríkisins að ekki verði unnt að uppfylla eitt af mikilvægari markmiðum frumvarpsins, en það er að „við meðferð eignarhluta [skuli] tryggja gagnsæi í allri ákvörðunartöku varðandi þátttöku ríkisins“.

Frumvarpið leggur hins vegar engar skyldur á ráðuneytið eða ráðgjafarnefndina um að gefa út ársskýrslur vegna eignaumsýslu og tengdrar starfsemi, sbr. aftur á móti til hliðsjónar 8. gr. laga nr. 88/2009, eða fréttatilkynningar, t.d. um beitingu atkvæðisréttar ríkisins á hluthafa- eða stofnfjárhafafundum, eða árlegan rekstrarkostnað í tengslum við umsýslu eignarhlutanna. Í ljósi þess að hlutur ríkisins í eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum nemur mun hærra hlutfalli af VLF nú en það var áður en ríkissjóður hóf sölu á öllum hlutabréfum í Búnaðarbanka Íslands, Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og Landsbanka Íslands árið 1998, er viðbúið að sala eignarhluta muni taka mun lengri tíma en þau fimm ár sem fyrrgreind sala tók á árunum 1998-2003. Er því nauðsynlegt að ráðherra haldi utan um og birti árlegan rekstrarkostnað sem hlýst af því lögbundna umsýslufyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til, sérstaklega í ljósi þess að engin sólarlagsákvæði eru í fyrirliggjandi frumvarpi. Til samanburðar má geta þess að Bankasýsla ríkisins útbýr ársreikning ár hvert og þar birtist allur kostnaður, sem hún stofnar til í því skyni að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

Frumvarpið eykur hættu á fjárhagslegu tapi ríkissjóðs

Í ljósi þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem raktir voru hér að framan telur Bankasýsla ríkisins mikilvægt að umsýsla eignarhluta ríkisins í fjármálfyrirtækjum verði áfram á hendi sjálfstæðrar og faglega mannaðrar stjórnsýslueiningar óháð því hvort sú eining verði tengd Bankasýslu ríkisins eða annarri sjálfstæðri stofnun. Þessi afstaða byggist á þeirri stjórnsýslulegu ábyrgð og gagnsæi, sem þarf að vera fyrir hendi við meðferð eignarhlutanna. Slíkt samræmist einnig alþjóðlegum tilmælum OECD, sem áður hefur verið vikið að hér að framan. Auk þess má ekki gleyma því að mat á þeirri stjórnsýslueiningu sem myndi annast eignaumsýsluna þyrfti að taka mið af þeirri faglegu reynslu og sérþekkingu sem viðkomandi stofnun býr yfir varðandi meðferð og sölu eignarhluta í fjármálfyrirtækjum.

Allt frá árinu 2009 hefur slík reynsla og sérþekking byggst upp innan Bankasýslu ríkisins. Alls óvist er að fjármála- og efnahagsráðuneyti geti byggt upp sambærilega þekkingu á skömmum tíma. Að dómi Bankasýslu ríkisins getur þetta leitt af sér hættu á því að umfangsmikill undirbúningsvinnu verði varpað fyrir róða ef stofnunin verður lögð niður um það leyti sem mikilvægum verkefnum er ýmist hrundið úr vör eða nálgast lokastig undirbúningsvinnu. Í þessu samhengi er vert að geta þess að Bankasýsla ríkisins hefur þegar hafið undirbúning að gerð tillagna, sem unnt verður að bera undir ráðherra á næsta ársfjórðungi, varðandi fyrirætlanir sem fram koma í fjárlagafrumvarpi um sölu á eignarhlut ríkisins í Landsbankanum. Verði frumvarpið að lögum er ljóst að verulegar tafir verða á sölu eignarhluta ríkisins í bankanum með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð. Til dæmis má benda á að fyrir hvern mánuð, sem sala á 15,0% eignarhlut í Landsbankanum tefst, þarf ríkissjóður að greiða 66,2 m.kr. í vexti af RIKH 18 1009 skuldabréfunum, en eins og áður sagði mun enginn rekstrarkostnaður sparast við breytingu á fyrirkomulagi umsýslu með viðkomandi eignarhlutum.

Tafla 8: Vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna eignarhlutar í Landsbankanum (fjárhæð í m.kr.)

Eignarhlutur	Hlutfallslegt fjárframlag	Vaxtakostnaður RIKH 18 1009 skuldabréfanna		
		Vaxtahlutfall	Árlegur	Mánaðarlegur
97,9%	122.000,0	4,25%	5.185,0	432,1
15,0%	18.689,4	4,25%	794,3	66,2

Þá er óneitanlega hætt við því að sú þekking sem sérfræðingar stofnunarinnar hafa viðað að sér fari til spillis ef þeir hverfa til annarra starfa, en alls óvist er hvort eða hvaða starfsmenn hennar tækju við starfi hjá ráðuneytinu eftir að Bankasýsla ríkisins yrði lögð niður. Í þessu samhengi má nefna að í ákvæði til bráðabirgða í fyrirliggjandi frumvarpi er að finna heimild til handa ráðherra til að bjóða starfsmönnum Bankasýslu ríkisins starf hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Ólíkt ýmsum öðrum lögum þar sem verkefni hafa færst milli aðila innan stjórnkerfisins er hér aðeins um heimild ráðherra að ræða en ekki skyldu.

ATHUGASEMDIR UM EINSTAKAR FRUMVARPSGREINAR**4. – 6. gr. – Ráðgjafarnefnd, umsagnir ráðgjafarnefndar og skipan í stjórnir**

Samkvæmt umsögn skrifstofu opinberra fjármála hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um frumvarpið er „[m]eginefni [þess]...að í stað Bankasýslu ríkisins verði sett á fót ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum...[og að]...[s]tarfssvið nefndarinnar verði áþekkt stjórn Bankasýslu ríkisins sem nú starfar að því undanskildu að nefndinni verði ætlað að tilnefna stjórnarmenn til setu í stjórnnum fjármálafyrirtækja í ríkiseigu í stað þess að sérstök valnefnd fari með það hlutverk samkvæmt núgildandi lögum.“

Hér verður að geta þess að afar villandi er að halda því fram að starfssvið ráðgjafarnefndarinnar verði áþekkt því sem við á um stjórn Bankasýslu ríkisins. Ekki er hægt að leggja að jöfnu ráðgefandi nefnd sem starfar án starfsmanna og sérstaka stofnun sem stýrt er af stjórn sem á lokaorðið um allar mikilvægustu ákvarðanir í starfsemi stofnunarinnar. Að líta einangrað á stjórn Bankasýslu ríkisins án samhengis við starfsmenn stofnunarinnar og þá heild sem umrædd stjórnsýslueining myndar gefur auk þess ekki raunsanna mynd af viðfangsefninu. Verður hvorki af lögum né reynd dregin sú ályktun að hér sé um áþekka aðila að ræða.

Við lestur frumvarpsins vakna auk þess spurningar um hvort slík ráðgjafarnefnd geti sinnt umræddum verkefnum með fullnægjandi hætti. Annars vegar kemur fram í frumvarpi ráðherra að ekki sé gert ráð fyrir að nefndin hafi umfangsmikla daglega starfsemi með höndum. Virðist því sem hér verði um að ræða nefnd sem hittist þegar tilefni telst til að funda og að starfsaðstaða hennar verði hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Á hinn bóginn segir í frumvarpinu að meðal verkefna nefndarinnar sé að greina ákveðna áhættuþætti í rekstri fjármálafyrirtækja. Slík verkefni hljóta að þarfnað rannsókn, viðveru og frumkvæðis, en nefndinni virðist ekki búið starfsumhverfi sem tekur mið af þessu.

Þá vakna áleitnar spurningar við lestur á athugasemdum með frumvarpinu þar sem áhersla er lögð á að umsagnir og greinargerðir umræddrar nefndar til ráðherra verði „stuttar og hnitmiðaðar“, en ekki verður í fljótu bragði séð af hverju frumvarpshöfundar vilja forðast ítarlegar umsagnir þeirra sérfræðinga sem sitja eiga í nefndinni. Er sérstaklega vert að geta þess að Bankasýsla ríkisins útbjó afar ítarlega umsögn til stjórnvalda um tillögur að skilmálabreytingum skuldabréfs á milli Landsbankans hf. og LBI hf. sl. haust og telur stofnunin að ábendingar hennar hafi leitt til mun hagfellið niðurstöðu en ella.

Í 5. gr. frumvarpsins segir að ráðgjafarnefndinni sé „heimilt að óska eftir upplýsingum frá ráðherra um einstök mál er varða meðferð eignarhalds eða sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum“. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að þetta ákvæði „undirstriki

sjálfstæði” ráðgjafarnefndarinnar. Við nánari skoðun virðist þó sem ákvæðið undirstriki þvert á móti hið gagnstæða, þ.e. nefndin verður háð ráðuneytinu um rannsóknarvinnu og gagnaöflun sem umsagnir nefndarinnar eiga að vera reistar á. Síkt fer heldur ekki saman við það frumkvæði sem vikið er að hér að framan. Þetta er einnig atriði sem greinir á milli starfsemi ráðgjafarnefndarinnar og stjórnar Bankasýslu ríkisins, ólíkt því sem haldið er fram í umsögn um frumvarpið sem unnin var af skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Þá segir í frumvarpinu að ráðherra ákveði þóknun nefndarmanna í ráðgjafarnefndinni, en síkt dregur óneitanlega úr óhæði nefndarinnar gagnvart ráðherra. Lágar þóknanir til nefndarmanna gætu orðið til þess að þeir gefi sér ekki fullnægjandi tíma til að sinna þeim verkefnum sem lögin ætla þeim. Háar þóknanir gætu aftur á móti gert nefndarmenn fjárhagslega háða ráðherra. Þá er ekki tekið fram í frumvarpinu hvort að um fastar þóknanir verði að ræða eða útselda vinnu með tímakaupi. Í andsvari ráðherra við fyrstu umræðu um frumvarpið kom fram að hann sæi fram á að „[r]áðgjafarnefndin [myndi þiggja] þóknun í samræmi við umfang verkefnanna.“ Getur sú tilhögun boðið hættunni heim að kostnaður vegna ráðgjafarnefndarinnar verði mun meiri en gert er nú ráð fyrir.

Varðandi hæfisskilyrði telur Bankasýsla ríkisins vert að benda á að þótt þekking á stjórnsýslu sé almennt æskileg, þá verður ekki séð að ráðgjafarnefndinni sé ætlað að taka stjórnvaldsákvarðanir. Þar af leiðandi hlýtur megináhersla við val á meðlimum ráðgjafarnefndarinnar að miðast við að viðkomandi aðilar hafi þekkingu á banka- og fjármálum. Æskilegt væri að orðalagi frumvarpsins yrði breytt til að taka sérstaklega mið af þessu. Þá sér stofnunin ekki ástæðu til þess að gera lakari kröfur til ráðgjafarnefndarmanna heldur en þeirra, sem ráðherra muni tilnefna í stjórnir fjármálafyrirtækja, en í 6. gr. frumvarpsins er gerð sú krafa til þeirra síðastnefndu að þeir „hafi haldgóða þekkingu á fjármálamörkuðum og stjórnun fjármálafyrirtækja“. Þessu til stuðnings bendir stofnunin á að ráðgjöf í tengslum við mögulega sölu kallað á mikla þekkingu á fjármálamörkuðum.

10. gr. – Sölumeðferð eignarhluta

Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins skulu Ríkiskaup annast hina formlegu sölumeðferð, en eins og áður hefur komið fram telur Bankasýsla ríkisins óæskilegt að slíta í sundur ábyrgð með daglegri umsýslu með eignarhlutunum og ákvörðunum um sölu þeirra, eins og gert er með frumvarpinu.

Hér verður að líta til þess að sá árangur sem náðst hefur við endurheimtur fjárframlaga ríkissjóðs til viðskiptabankanna, en þær hafa einungis verið í formi arðgreiðslna, en ekki sölu eignarhluta. Þá verður að hafa í huga að sala eignarhluta í fjármálafyrirtæki getur verið ein af mörgum leiðum sem eigendur þeirra þurfa að vega og meta við endurskipulagningu þeirra, t.d. í samanburði við að veita þeim viðbótar eiginfjárframlag. Flækir það óneitanlega slíka ákvörðun að Ríkiskaup þurfi að sinna sölu eignarhlutanna, en slíkar ákvarðanir þarf oft að taka með skömmum fyrirvara til að bjarga fyrirliggjandi verðmætum.

Með þessu fyrirkomulagi eykst því hætta á að sala eignarhluta ríkisins tefjist, að tímasetning sölu eignarhluta verði ekki rétt miðað við markaðsaðstæður, að ekki verði stuðst við hagkvæmustu endurheimtuaðferðir hverju sinni og að kostnaður ríkissjóðs vegna sölunnar verði hærri en ella. Samkvæmt ríkisreikningi nam hlutafjárframlag ríkissjóðs til viðskiptabankanna 138,2 ma.kr., sem fjármagnað var með útgáfu samsvarandi fjárhæðar af skuldabréfaflokki ríkissjóðs ríkisskuldbréfsins RIKH 18 1009, sem ber vexti Seðlabanka Íslands á viðskiptareikningum innlásstofnana, sem eru nú 4,25%. Ætla má að árlegar vaxtagjöld vegna þessa fjárframlags séu um 119x hærri en árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins, sbr. töflu 9.³⁴

Tafla 9: Áætlaður vaxtakostnaður og rekstrarkostnaður ríkissjóðs vegna eignarhluta í viðskiptabönkum (fjárhæð í m.kr.)

	Fjárhæð
Arion banki	9.862
Íslandsbanki	6.332
Landsbankinn	<u>122.000</u>
Fjárfamlög ríkisins til fjármálafyrirtækja	138.194
Vaxtastig RIKH 18 1009	<u>4,25%</u>
Áætlaður vaxtakostnaður ríkissjóðs árið 2015	5.873
Áætlaður rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins árið 2015	<u>49</u>
Hlutfall árlegs vaxtakostnaðar og rekstrarkostnaðar	119,0x

³⁴ Þar sem 360 dagar eru í vaxtaárinu lætur nærrri að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins sé því 3,0x daglegur vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna þeirra eignarhluta sem stofnunin fer með.

Undirstrikkar þessi staðreynd í raun mikilvægi þess að hafa faglega umsýslu með eignarhlutunum, sem tryggi að tímasetning sölu sé sem nákvæmust, að stuðst sé við hagkvæmustu endurheimtuaðferðir hverju sinni og að ákvarðanir um sölu séu teknaðar með tilliti til arðsemi undirliggjandi fjármálafyrirtækja hverju sinni og verðmats fjármálamarkaða á hlutabréfum í þeim. Í þessu sambandi má benda á að Bankasýsla ríkisins hefur talið afar mikilvægt að líta til sem flestra aðferða við endurheimtur fjárfamlaga, þ.e. hvort tveggja til beinna endurheimtuaðferða, eins og sölu og skráningar, og óbeinna endurheimtuaðferða, eins og endurgreiðslu fjárfamlangs, uppskiptingu eða samruna, nýtingu lögbundinna eða samningsbundinna réttinda eða útgáfu sérstakra ríkisskuldabréfa.

Tafla 10: Hugmyndir Bankasýslu ríkisins um endurheimtuaðferðir á fjárfamlögum ríkisins til fjármálafyrirtækja

Beinar endurheimtuaðferðir	Óbeinar endurheimtuaðferðir
<ul style="list-style-type: none"> • Skráning á markaði <ul style="list-style-type: none"> ○ Einhliða á innlendum markaði ○ Tvíhliða skráning á innlendum og alþjóðlegum markaði • Sala til fagfjárfesta <ul style="list-style-type: none"> ○ Sala til innlendra fagfjárfesta ○ Sala til sérhæfðra framtakssjóða • Sala til alþjóðlegra fjármálafyrirtækja 	<ul style="list-style-type: none"> • Endurgreiðsla fjárfamlangs <ul style="list-style-type: none"> ○ Sérstakar arðgreiðslur ○ Kaup á eigin bréfum • Uppskipting eða sala í tengslum við endurskipulagningu • Sameining við önnur fjármálafyrirtæki • Nýting lögvarinna eða samningsbundinna minni hluta og meiri hluta réttinda sem hluthafi • Útgáfa ríkisskuldabréfa, sem væru breytanleg í eignarhluti

Ljóst er að endurheimtur fjárfamlaga ríkisins til fjármálafyrirtækja eru mun flóknari og kalla á mun meiri samhæfingu en ráðuneytið virðist telja. Er sala eignarhluta, sem Ríkiskaup ættu að sjá um, því einungis brot af þeim aðferðum sem ríkið þarf að styðjast við til að hámarka endurheimtur. Hér ber að nefna að Bankasýsla ríkisins nefndi í stefnu sinni frá mars 2012 að sala á Landsbankanum þyrfti að vera í mörgum skrefum og til að ná sem hæstum endurheimtum þyrfti að beita sem flestum endurheimtuaðferðum. Þannig þarf sala eignarhluta að fara eftir einni heildstæðri áætlun og ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir því með því fyrirkomulagi í hinu fyrirliggjandi frumvarpi.

Að lokum verður Bankasýsla ríkisins að ítreka áhyggjur sínar af hæfi og þekkingu Ríkiskaupa til að annast þetta ferli. T.d. kemur ekki fram í frumvarpinu hvort ráðuneytið hafi við samningu þess kannað hvernig starfsmenn Ríkiskaupa séu í stakk búnir að sinna ráðningu fjárfestingarbanka, samskiptum við slíka sérfræðinga eða þeim flóknu samningaviðræðum sem óhjákvæmilega felast í sölu á eignarhlutum fjármálafyrirtækja. Búast hefði mátt við umfjöllun um slíkt í frumvarpinu þótt ekki væri nema fyrir þá ástæðu að hér er um að tefla sölu á verðmætum fyrir mörg hundruð milljarða króna. Þá hefði við mat á hagkvæmni

frumvarpsins verið rétt að gera ráð fyrir því að Ríkiskaup muni þurfa að kosta til tíma og fjármunum við að byggja upp þekkingu á þessu sviði innan stofnunarinnar.

12. gr. – Skýrslugjöf

Þess má geta að samkvæmt 12. gr. frumvarpsins eru engar kvaðir á ráðherra að halda utan um kostnað vegna sölunnar. Þá eru engar kvaðir á ráðherra að upplýsa Alþingi með árlegri skýrslu um þann umsýslukostnað, sem hlýst af með því fyrirkomulagi sem hann mælir fyrir um með frumvarpinu, þ.e. launakostnaði og sérfræðikostnaði ráðuneytisins, þóknunum ráðgjafarnefndarmanna, launakostnaði og sérfræðikostnaði Ríkiskaupa og gjaldtöku stofnunarinnar skv. samkvæmt 89. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup fyrir sérfræðibjónustu sína. Þá eru ekki heldur neinar kvaðir að gera reglulega grein fyrir umsýlu eignarhlutanna, t.d. eins og því hvernig ráðherra beitir atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum. Af þeim sökum mun draga úr gagnsæi við umsýlu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði frumvarpið að lögum.

Þannig verður erfitt fyrir Alþingi að sinna eftirlitshlutverki sínu og sannreyna fullyrðingar ráðuneytisins um að fyrirkomulag frumvarpsins muni í reynd leiða til lækkunar ríkisútgjalfa. Þess má geta að samkvæmt lögum nr. 88/2009 hvílir sú skylda á Bankasýlu ríkisins að útbúa árlega skýrslu um starfsemi sína, ársreikning, þar sem allur rekstrarkostnaður stofnunarinnar kemur fram, og skýrslu um hverja sölu eignarhluta. Þess má geta að í ljósi þess að mörg ár mun taka að selja alla eignarhluti ríkisins er reglubundin skýrslugjöf um tilhögun umsýlu eignarhlutanna og rekstrarkostnað umsýslunnar afar mikilvæg.

HUGSANLEGAR ENDURBÆTUR Á NÚVERANDI FYRIRKOMULAGI

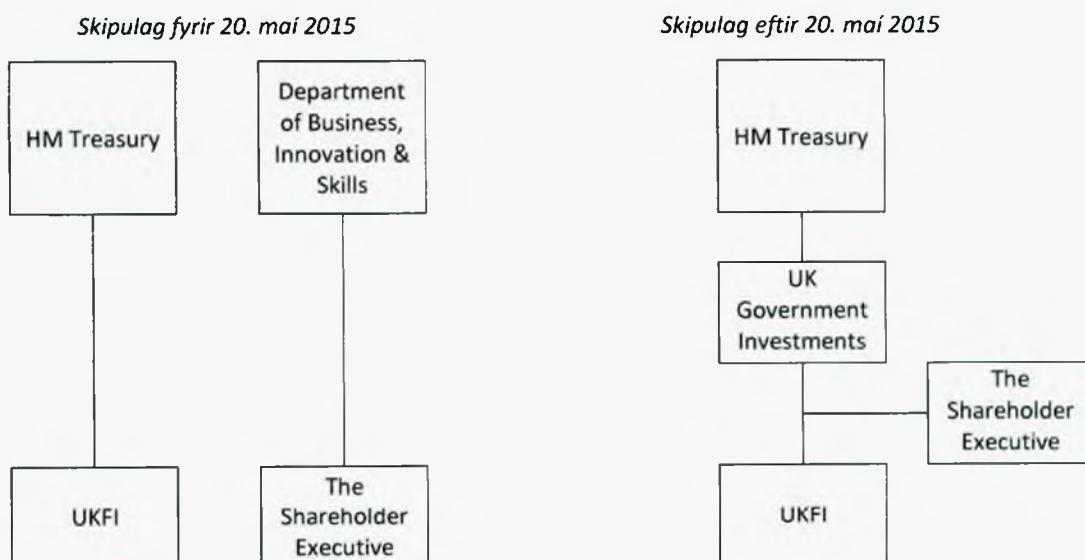
Með dæmum frá öðrum Evrópulöndum og tilvitnum um leiðbeiningar OECD hefur Bankasýsla ríkisins fært ítarleg rök fyrir því að óæskilegt sé að umsýsla á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum sé innan ráðuneyta. Í fyrsta lagi má benda á að umsýsla eignarhluta félaga á markaði falli ekki vel að þeim verkefnum sem falin eru fjármálaráðuneyti eins og fjárlagagerð og lagasetningu. Í öðru lagi fer það alls ekki saman að hafa innan sömu veggja lagasetningu á fjármálamarkaði og umsýlu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Í þriðja lagi kallar það á sérþekkingu á rekstri fjármálafyrirtækja að sinna því aðhaldi sem hluthafar þurfa að veita þeim. Hefur það sjónarmið eflaust verið haft til hliðsjónar við ákvörðun breskra stjórnvalda á sínum tíma að stofna UKFI, frekar en að hafa umsýlu eignarhluta í viðskiptabönkum hjá The Shareholder Executive, sem fer með eignarhluti annarra félaga í eigu breska ríkisins.

Þrátt fyrir að Bankasýsla ríkisins telji að stofnunin hafi verið rekin með afar hagkvæmum hætti hingað til, sér hún þó tækifaði á að auka hagkvæmni og skilvirkni í umsýlu fjármálagerninga í eigu ríkisins, þ.e. eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, sem stofnunin fer nú með, eignarhluta í öðrum fyrirtækjum, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fer nú með, og kröfur á fjármálafyrirtæki, sem bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og ESÍ fara með. Hefur

Bankasýsla ríkisins t.d. viðrað þá hugmynd við ráðuneytið að starfsemi ESÍ verði sameinuð stofnuninni.

Í ljósi þessara sjónarmiða og framlagningu fyrirliggjandi frumvarps kemur það Bankasýslu ríkisins á óvart að ráðuneytið skuli ekki vilja færa umsýslu annarra eignarhluta ríkisins í sömu umgiðrð og frumvarpið kallar eftir. Í þessu sambandi má benda á fyrirhugaðar breytingar sem George Osborne, fjármálaráðherra Bretlands, tilkynnti 20. maí sl. á umsýslu eignarhluta breska ríkisins.³⁵ Er það ætlan breskra stjórnvalda að stofna sérstakt félag í eigu fjármálaráðuneytisins (HM Treasury), UK Government Investments (UKGI), með sjálfstæða stjórn, til að samræma faglega umsýslu eignarhluta breska ríkisins. Mun UKFI verða dótturfélag UKGI með sjálfstæða stjórn m.a. til að tryggja áframhaldandi armslengd frá ráðuneytinu, og sömu stjórnendur og áður. The Shareholder Executive verður hins vegar sérstök deild innan UKGI. Að dómi Bankasýslu ríkisins er þetta fyrirkomulag ákjósanlegra en það sem fyrirliggjandi frumvarp kallar eftir. Mun það tryggja áframhaldandi faglega umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, viðhalda núverandi þekkingu, virða armslengdarsjónarmið og auka hagræði vegna umsýslu eignarhluta. Má til sanns vegar færa að með þessari skipulagsbreytingu séu bresk stjórvöld, sem stofnuðu UKFI í nóvember 2008, í raun að staðfesta ágæti núverandi fyrirkomulags, þar sem sérstakri faglegri umsýslueiningu með sjálfstæða stjórn er falin umsýsla eignarhluta í armslengd frá fjármálaráðuneytinu.

Mynd 9: Skipulag umsýslu eignarhluta breska ríkisins í fjármálafyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum



³⁵ Sjá <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellors-speech-at-the-cbis-2015-annual-dinner> og <https://www.gov.uk/government/news/government-creates-new-company-to-deliver-record-asset-sales-programme>.

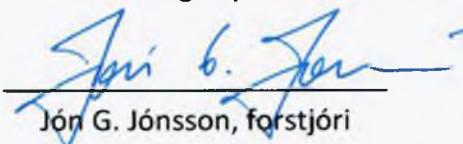
NÍÐURLAG

Það hefur vakið undrun Bankasýslu ríkisins að fyrirliggjandi frumvarp hafi verið lagt fram án nokkurs samráðs við stofnunina og án þess að ráðuneytið leggi fram formlegt mat á kostum og göllum núverandi fyrirkomulags.

Þá komu ummæli ráðherra í garð stofnunarinnar við fyrstu umræðu frumvarpsins á Alþingi verulega á óvart, en þar gaf ráðherra beinlínis í skyn að stofnunin sinnti engri daglegri starfsemi og „[væri að] verðmeta Landsbankann alla daga.“³⁶ Í fyrsta lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um þann árangur sem stofnunin hefur náð með endurheimtum á fjárframlögum ríkissjóðs til viðskiptabankanna. Þann árangur má m.a. rekja til þess að stofnunin tók meðvitaða ákvörðun á grundvelli ítarlegra greininga á rekstrarrafkomu þeirra og verðmatsþróun á fjármálamörkuðum um að bíða með sölu eignarhluta, og njóta þess í stað fyrirsjáanlegrar verðmæta aukningar eiginfjár og arðgreiðslna. Af þeim sökum hefur hlutur ríkissjóðs í eigin fé viðskiptabankanna aukist um 81,8% og stofnunin náð að endurheimta 41,0% af upphaflegu fjárframlagi með arðstekjum. Í öðru lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um aðkomu stofnunarinnar að þeirri vinnu stjórnvalda, sem snýr að afnámi fjármagnshafta. Þannig útbjó stofnunin ítarlegar skýrslur fyrir stjórnvöld sl. haust í tengslum við skilmála skuldabréfs Landsbankans og LBI, sem leiddi til mun hagfelldari niðurstöðu en áður stefndi í, og í febrúarmánuði sl. vegna annarra mála. Í þriðja lagi ætti ráðherra að vera upplýstur um þá fjárhagslegu hagsmuni sem stofnuninni tókst að verja við sölu á stofnfjárbréfum í Sparisjóði Vestmannaeyja, bæði hagsmuni ríkissjóðs sem eiganda sem og hagsmuni kröfuhafa sjóðsins. Í fjórða lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um að stofnunin hefur undirbúið og lagt fram tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í fimmta lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um aðkomu stofnunarinnar að ýmsum tekjuaðgerðum fjárlaga ríkissjóði til mikilla hagsbóta.

Bankasýsla ríkisins telur mikilvægt að umsýsla og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði óháð breytingum á skipan ríkisstjórnar, hvort tveggja í ljósi þess að fyrirséð er að það muni taka langan tíma að selja núverandi eignarhluti sem og þeirri staðreynd að á starfstíma stofnunarinnar hafa fjórir einstaklingar gegnt embætti fjármálaráðherra. Er því mikilvægt að breið samstaða ríki á Alþingi um þann farveg sem þessum málaflokki verður fundinn. Er það markmið stofnunarinnar með þessari umsögn að sú lýðræðislega umræða sem þar fari fram verði eins upplýst og kostur er, þannig að ekki þurfi að koma til þess að Íslendingar bíði tjón af því að sala eignarhlutanna verði ekki eins hagstæð ríkissjóði og ella.

Virðingarfyllst,



Jón G. Jónsson, forstjóri

³⁶ Sjá <http://althingi.is/altext/raeda/144/rad20150505T171533.html>.