

Nefndarálit

um frv. til l. um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja.

Frá l. minni hluta efnahags- og skattanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hafstein S. Hafsteinsson og Arnar Þór Másson frá fjármálaráðuneyti, Tómas Brynjólfsson frá forsætisráðuneyti, Svein Arason og Lárus Ögmundsson frá Ríkisendurskoðun, Þórð Friðjónsson frá Kauphöll NASDAQ OMX, Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Harald I. Birgisson frá Viðskiptaráði, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Gylfa Arnbjörnsson frá Alþýðusambandi Íslands, Pál Rúnar Mikael Kristjánsson frá Félagi íslenskra stórkaupmanna, Arnar Sigurmundsson og Þorgeir Eyjólfsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Einar Guðbjartsson, dósent við Háskóla Íslands, og Jón Gunnar Jónsson bankamann, Árna Þór Þorbjörnsson og Jón Þór Gunnarsson frá Nýja Landsbankanum, Jakob Bjarnason frá Nýja Kaupþingi og Vilhelm Má Þorsteinsson frá Íslandsbanka. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá ríkisskattstjóra, Fjármálaeftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins, Bygðastofnun, Félagi íslenskra stórkaupmanna, Ríkisendurskoðun, Félagi löggiltra endurskoðenda, Jóni Gunnari Jónssyni, Einari Guðbjartssyni, Samkeppniseftirlitinu, Viðskiptaráði Íslands, Kauphöll NASDAQ OMX, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Samtökum fjármálafyrirtækja, Seðlabanka Íslands og Alþýðusambandi Íslands.

Í frumvarpinu er lagt til að opinberu hlutafélagi verði komið á fót tímabundið í þeim tilgangi að kaupa þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki sem vegna rekstrarerfiðleika eru komin í eigu fjármálastofnana að hluta til eða öllu leyti. Félaginu er ætlað að koma hlutaðeigandi fyrirtæki í rekstrarhæft ástand og selja að því búnu eignarhlut sinn í því um leið og markaðsaðstæður leyfa. Frumvarpið byggist á tillögum í fyrstu starfsáætlun samræmingarnefndar um endurreisn bankakerfisins sem kynnt var af Svíanum Mats Josefson. Verður í eftirfarandi umfjöllun gerð grein fyrir helstu efnisatriðum sem nefndin ræddi í tengslum við frumvarpið og breytingar sem hún leggur til.

Fundur með Mats Josefson.

Á sameiginlegum fundi efnahags- og skattanefndar og viðskiptanefndar 5. febrúar sl. kom Mats Josefson ásamt fulltrúum forsætisráðuneytis til að gera grein fyrir starfsáætlun samræmingarnefndar þar sem kynnt var hugmynd að stofnun miðlægs eignasýslufélags af því tagi sem lagt er til í þessu frumvarpi. Um væri að ræða mikilvæga aðgerð í endurreisn íslenska bankakerfisins sem stæði í nánnum tengslum við tilfærslu eigna úr gömlu bönkunum í þá nýju, sbr. lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Undirstrikað var á fundinum mikilvægi þess að líftími og starfsemi félagsins yrðu skilgreind í lögum, þ.m.t. eignir sem fluttar yrðu í félagið. Einnig kom fram að nýju bankarnir þrír hefðu verið bednir hver um sig að útbúa lista yfir 10 stærstu lántakendur sína.

Þörfin fyrir að stofna opinbert eignaumsýslufélag.

Fram kom við umfjöllun málsins að Samtök atvinnulífsins, Samtök verslunar og þjónustu, Samtök iðnaðarins og Landssamband íslenskra útvegsmanna leggjast gegn frumvarpinu og telja að það samræmist hvorki stefnu sem birtist í yfirlýsingu fyrri ríkisstjórnar frá 2. desember 2008 um aðgerðir í þágu fyrirtækja né tillögum sem Samtök atvinnulífsins settu fram í kjölfar bankahrunsins og gerð er grein fyrir í IV. kafla atvinnustefnu samtakanna sem gerð var í upphafi þessa árs. Ræddi nefndin í því sambandi hvort nýju bankarnir og eignarhaldsfélög sem þeir hafa stofnað væru vel í stakk búin til að leysa verkefni sem frumvarpið gerir ráð fyrir að eignaumsýslufélagið hafi með höndum og einnig áhrif frumvarpsins á áform aðila vinnumarkaðarins um stofnun endurreisnarsjóðs atvinnulífs, sbr. álit efnahags- og skattanefndar frá 20. des. 2008 (þskj. 459, 219. mál).

Fram kom hjá fulltrúum lífeyrissjóðanna að áformin um endurreisnarsjóðinn hefðu dregist þar sem margir lífeyrissjóðir biðu úrlausnar skilanefnda gömlu bankanna varðandi uppgjör gjaldeyrisskiptasamninga. Tækist að fá niðurstöðu í það mál eins og vonir stæðu til yrði áfram unnið að stofnun sjóðsins óháð samþykkt þessa frumvarps.

Fram kom að vonir standi til þess af hálfu stjórnvalda að nýju bankarnir leysi úr rekstrarvanda fyrirtækja eftir því sem framast er unnt. Sumir gestir tóku einnig fram að í ljósi reynslunnar bæri að leita allra leiða áður en miðlægt eignaumsýslufélag yrði stofnað.

Fyrsti minni hluti tekur fram að ólíkar skoðanir hafi komið fram varðandi það hversu æskilegt sé að endurskipulagning þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja fari fram á vegum nýju bankanna, hverjir burðir þeirra séu í þeim efnum og hvort aðstæður og staða atvinnufyrirtækja sé með þeim hætti núna að veita beri fjármálaráðherra heimild til að koma á fót eignaumsýslufélagi samkvæmt frumvarpinu.

Fulltrúar nýju bankanna sem komu á fund nefndarinnar lögðu áherslu á að vinna við fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja héldi áfram að fara fram innan bankanna. Bankarnir hefðu komið á fót eignarhaldsfélögum í þeim tilgangi að taka við hlutafé sem myndast hefði við umbreytingu lána fyrirtækja sem stæðu frammi fyrir fjárhagserfiðleikum. Fram til þessa hefði lítið af hlutafé verið fært til eignarhaldsfélaganna þar sem leitast væri við að leysa vanda fyrirtækjanna út frá lánahlíð, þ.e. með lánalengingu og skilmálabreytingu. Opinbert eignaumsýslufélag, verði það stofnað, gæti komið að gagni við rekstrarlega endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja, helst þeirra sem eru það stór og erfið viðfangs að gera má ráð fyrir að ekki sé hægt að selja þau fyrir ásættanlegt verð á næstu tveimur til þremur árum.

Fyrsti minni hluti áréttar mikilvægi þess að eignaumsýslufélagið taki ekki yfir eignarhluti og rekstrarlega endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja fyrr en að yfirstaðinni fjárhagslegri endurskipulagningu og í samkomulagi við hlutaðeigandi fjármálastofnanir.

Skilgreining á þjóðhagslega mikilvægu fyrirtæki.

Á fundum nefndarinnar var því hreyft að ekki yrði ráðið af texta frumvarpsins hvaða atvinnufyrirtæki væru „þjóðhagslega mikilvæg“ og eðlilegra væri að Alþingi skilgreindi hvaða viðmið væru lögð til grundvallar í því sambandi. Tilvitnað orðalag er skilgreint í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins og í 6. og 8. gr. er gert ráð fyrir að kaup eignaumsýslufélagsins fari fram á grundvelli almennra viðmiða sem fjármálaráðherra setur að fenginni tillögu stjórnar eignaumsýslufélagsins sem við gerð tillögu sinnar þarf að afla umsagnar Seðlabanka Íslands og aðila vinnumarkaðarins. Nefndin óskaði eftir upplýsingum um hvort nú þegar lægi fyrir hvaða atvinnufyrirtæki yrðu tekin yfir af félaginu og fékk þau svör að ákvörðun um þetta

ræðist af þeim viðmiðum sem sett yrðu og ákvörðun stjórnar félagsins á grundvelli þeirra um kaup. Að auki var vísað til skýringa í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Áhrif frumvarpsins á samkeppni.

Nefndin ræddi áhyggjur af því að ríkið yrði fyrir tilstilli eignaumsýslufélagsins eigandi að fyrirtækjum sem hefðu ráðandi stöðu á mörgum mikilvægum samkeppnismörkuðum og að það stæði beggja vegna borðsins þegar að því kæmi að semja um skuldir þessara fyrirtækja við nýju bankana. Þetta gæti haft verulega samkeppnishamlandi áhrif.

Fyrsti minni hluti bendir á í þessu sambandi að í umsögn Samkeppniseftirlitsins kemur fram sá skilningur að erfitt geti verið að útfæra ákvæði frumvarpsins nánar á þessu stigi og að við framkvæmd þess sé sérstakt tilefni til að huga að sjónarmiðum um virka samkeppni, sbr. álit nr. 3/2008, Ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum. 1. minni hluti tekur undir sjónarmið stofnunarinnar og bendir á að heimildir frumvarpsins eru tímabundnar og komnar til vegna hruns fjármálakerfisins.

Hlutverk eignaumsýslufélagsins.

Á fundum nefndarinnar komu fram efasemdir um hvort þær forsendur sem liggja til grundvallar frumvarpinu væru réttar í ljósi þeirra leiða sem önnur ríki hefðu farið við endurreisn bankakerfisins. Frumvarpið geri ráð fyrir að eignaumsýslufélagið kaupi eignarhluti í þjóðhagslega mikilvægum atvinnufyrirtækjum í stað þess að losa banka við lán sem líkur eru á að ekki fáist greidd. Þessi greinarmunur er ekki eins glöggur og ætla má því félaginu verður í undantekningartilfellum heimilt að kaupa veðkröfur í fyrirtækjunum. Fram komu sjónarmið um að fara hefði átt aðrar leiðir við uppgjör gömlu bankanna en lagðar voru til grundvallar við setningu laga nr. 125/2008 og veita eignaumsýslufélaginu heimild til að yfirtaka léleg lán nýju bankanna til að styrkja starfsemi þeirra.

Gegn þessum sjónarmiðum færðu fulltrúar fjármálaráðuneytis þau rök að nýju bankarnir hefðu verið stofnaðir í þeim tilgangi að taka við hluta eigna og skulda gömlu bankanna á sannvirði samkvæmt hlutlægu mati óháðra aðila og þar af leiðandi væri almennt ekki þörf á að færa vandræðalán frá nýju bönkunum yfir til eignaumsýslufélagsins. Megintilgangur frumvarpsins væri að endurskipulagning þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja fari fram í félaginu ef um það er samkomulag og við aðstæður þegar hún er hlutaðeigandi fjármálastofnunum (viðsejndum félagsins) erfið viðfangs.

Fjármögnun eignaumsýslufélagsins.

Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að kaup á einstökum atvinnufyrirtækjum rúmist innan fjárheimilda eins og þær eru ákvarðaðar í 7. gr. Þar kemur fram að við stofnun félagsins verði innborgað hlutfé ríkissjóðs 20 millj. kr. en innan tveggja mánaða frá stofnun muni þriggja manna nefnd skipuð fulltrúum fjármálaráðherra, viðskiptaráðherra og Ríkisendurskoðunar leggja mat á heildarupphæð stofnfjár eða þörf fyrir aukningu þess miðað við áætlað umfang starfseminnar og árlega þörf félagsins fyrir rekstrarfé. Kostnaðarumsögn fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins gerir ráð fyrir að rekstrarkostnaður verði ekki borinn af ríkissjóði heldur af þeim atvinnufyrirtækjum sem félagið tekur yfir.

Með hliðsjón af framangreindu hefur athygli nefndarinnar verið vakin á því að huga þurfi að heimildum félagsins til að skuldbinda ríkið og jafnframt að eitt mikilvægasta hlutverk í endurskipulagningu sé að leggja rekstri til fjármagn. Þá hefur komið fram það sjónarmið að aðgangur þjóðhagslega mikilvægra fyrirtækja að erlendu lánsfé sé jafnan greiðari en annarra fyrirtækja.

Fyrsti minni hluti vekur einnig athygli á því að í umsögn ríkisskattstjóra kemur fram að með stofnun eignaumsýslufélags sé stofnaður skattskyldur lögaðili skv. 2. gr. laga um tekju-skatt.

Sala eignarhluta í atvinnufyrirtækjum sem eignaumsýslufélagið eignast.

Nefndin ræddi ákvæði frumvarpsins um sölu eignarhluta í atvinnufyrirtækjum sem sumir telja ekki nægilega ítarleg. Fram kom það sjónarmið að ástæða væri til að taka skýrar fram hvort áhersla félagsins ætti að vera á að hámarka söluandvirði eða hraða sölu eigna. Í 2. mgr. 3. gr. er miðað við að sala fari fram þegar atvinnufyrirtæki er orðið rekstrarhæft og um leið og markaðsaðstæður leyfa. Einnig kemur fram í b-lið 8. gr. að reglur um söluferlið verði settar með reglugerð. Fram komu sjónarmið um að setja ætti reglur um þetta í lög. Var m.a. lagt til að söluferlið yrði nýtt til að styrkja íslenskan verðbréfamarkað og dreift eignarhald almennings. Aðrir hafa bent á að ekki sé þörf að gera strangari kröfur í þessum efnunum en gilda um nýju bankana og eignarhaldsfélög sem þeir hafa stofnað.

Stjórn eignaumsýslufélagsins.

Nefndin ræddi mikilvægi þess að stjórn félagsins væri sjálfstæð, fagleg og gagnsæ. Fram kom það sjónarmið að mat á því hvaða fyrirtæki teldust þjóðhagslega mikilvæg ætti ekki að vera í höndum stjórnar heldur sjálfstæðrar nefndar með góða þekkingu á þjóðmálum og óháð stjórn málaflökunum. Einnig var lagt til að heimil yrði aðkoma innlendra og erlendra fjárfesta að félaginu sem stuðla ætti að faglegri ákvarðanatöku við endurskipulagningu og draga úr kostnaði ríkissjóðs vegna félagsins.

Fyrsti minni hluti telur að í frumvarpinu sé tryggt eftir því sem kostur er að ákvarðanir stjórnar félagsins byggist á faglegum forsendum. Vísar 1. minni hluti því til stuðnings m.a. til 5. gr. um hæfisskilyrði stjórnar og framkvæmdastjóra sem og 6. gr. um samningu viðmiða um þjóðhagslega mikilvæg atvinnufyrirtæki. Enn fremur sé gert ráð fyrir að félagið verði opinbert hlutafélag, sbr. 1. gr., og samkvæmt því gilda um starfsemina ákvæði hlutafélagalaga, þ.m.t. varðandi kosningu stjórnar og starfstíma hennar. Stjórnina ætti því að kjósa árlega á aðalfundi.

Breytingar sem 1. minni hluti leggur til.

Með hliðsjón af framangreindu og þeim umsögnum sem nefndinni hafa borist leggur 1. minni hluti til nokkrar breytingar á frumvarpinu.

Í fyrsta lagi er lögð til breyting á 1. gr. frumvarpsins í því augnamiði að skýra markmið eignaumsýslufélagsins betur.

Í öðru lagi eru lagðar til breytingar á 2. gr. frumvarpsins. Annars vegar er lögð til breyting á d-lið greinarinnar í samræmi við sjónarmið um dreifða eignaraðild. Hins vegar er lagt til að e-liður greinarinnar falli brott.

Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á 3. gr. frumvarpsins sem ætlað er að koma til móts við sjónarmið um virka samkeppni og dreifða eignaraðild.

Í fjórða lagi er lögð til breyting á 6. gr. frumvarpsins á þá leið að fjármálaráðherra skuli leita umsagnar viðeigandi þingnefnda áður en hann samþykkir þau almennu viðmið sem leggja skal til grundvallar því að fyrirtæki geti talist þjóðhagslega mikilvægt. Miðað við núverandi fyrirkomulag fastanefnda er hér einkum átt við fjárlaganefnd, efnahags- og skattanefnd og viðskiptanefnd.

Fyrsti minni hluti leggur þann skilning í orðalagið „aðilar vinnumarkaðarins“ í 1. mgr. 6. gr. að átt sé við heildarsamtök atvinnurekenda og launþega á vinnumarkaði eins og Samtök atvinnulífsins, Alþýðusamband Íslands og Bandalag starfsmanna ríkis og bæja.

Í fimmta lagi leggur 1. minni hluti til breytingu á 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins í ljósi ábendinga Ríkisendurskoðunar um að óheppilegt sé að stofnunin komi að mati á fjárförf félagsins. Fyrsti minni hluti leggur til að Seðlabanki Íslands taki við því hlutverki sem Ríkisendurskoðun er falið í umræddri lagagrein.

Fyrsti minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. Við 1. gr. Í stað orðanna „að eiga“ í 1. mgr. komi: að kaupa, eiga.
2. Við 2. gr.
 - a. Við d-lið bætist orðin: og með dreifða eignaraðild að markmiði verði henni við komið.
 - b. E-liður falli brott.
3. Við 3. gr.
 - a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Jafnframt skal félagið við verkefni sín leitast við að vernda eða efla virka samkeppni í íslensku atvinnulífi.
 - b. 2. mgr. orðist svo:
Eignarhluti í atvinnufyrirtækjum sem félagið hefur eignast og orðin eru rekstrarhæf skal selja svo skjótt sem markaðsaðstæður leyfa. Við sölu skal sérstaklega horft til þess að koma fyrirtækjunum í almenningseign.
4. Við 6. gr.
 - a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Áður en fjármálaráðherra tekur ákvörðun skal hann leita umsagnar viðeigandi þingnefnda um tillögu stjórnar félagsins.
 - b. Í stað orðsins „stjórnin“ í 2. mgr. komi: stjórn félagsins.
5. Við 7. gr. Í stað orðsins „Ríkisendurskoðun“ í 2. mgr. komi: Seðlabanki Íslands.

Bjarni Benediktsson, Jón Bjarnason og Birkir J. Jónsson voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 2. apríl 2009.

Björgvin G. Sigurðsson,
form., frsm.

Ellert B. Schram.

Gunnar Svavarsson.

Árni Þór Sigurðsson.