

Alþingi
Erindi nr. P 136/1338
komudagur 19.3.2009

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og skattanefnd
b/t Eiríks Áka Eggertssonar
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



Reykjavík, 19. mars 2009.

Efni: Frumvarp til laga um stofnun hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra atvinnufyrirtækja (411. mál).

Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér að fjármálaráðherra fái heimild til að stofna opinbert hlutafélag til að kaupa hlut í tilteknum atvinnufyrirtækjum.

Með frumvarpinu er óskað eftir því að fjármálaráðherra fái heimild til stofnunar hlutafélags til að stuðla að endurskipulagningu þjóðhagslega mikilvægra fyrirtækja. Frumvarpið byggir á tillögum samræmingarnefndar um endurreisn bankakerfisins, sem nýlega skilaði af sér skýrslu. Athygli vekur að í þeirri nefnd situr enginn fulltrúi viðskiptalífsins, en ætla má að framlag þeirra myndi koma verulega að gagni, eins og Viðskiptaráðs Íslands hefur áður bent á.

Að halda hjólum atvinnulífsins gangandi er vissulega eitt brýnasta hagsmunamál íslensku þjóðarinnar og því ber að fagna allri viðleitni til að styðja við fyrirtækin í landinu. Aftur á móti er sú leið að ríkisvæða fjölda fyrirtækja sem eiga í vandræðum, líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, misráðin. Verði þessi áform að veruleika gæti farið svo að ríkið eignaðist mörg af stærstu fyrirtækjum landsins ásamt því að vera eigandi stærstu bankanna. Hið opinbera yrði þar með stærsta og veigamesta aflið í íslensku viðskiptalífi. Við slíkri stöðu ber að gjalda varhug af ýmsum ástæðum.

Fyrir það fyrsta er ólíklegt en annað að þetta fyrirkomulag raski verulega samkeppnisstöðu á helstu mörkuðum þar sem hið opinbera hefði ráðandi stöðu alltof víða. Þetta kæmi illa við þau fyrirtæki sem eftir væru í einkaeigu þar sem fjárhagslegt bolmagn og bakland opinberra fyrirtækja er slíkt að þau mega sín lítils í samanburðinum. Röskun á samkeppni kemur í veg fyrir að framleiðsluhættir þjóðfélagsins séu nýttir með hagkvæmum hætti, sem væri til tjóns fyrir neytendur og skattgreiðendur. Fyrirkomulag sem þetta stangast þannig á við eitt veigamesta hlutverk hins opinbera: að skapa skilyrði til þess að heilbrigð samkeppni fái þrífist.

Ef vilji löggjafans stendur til að samþykka þetta frumvarp þá skiptir miklu að bætt verði inn ákvæði þess efnis að möguleg kaup á eignarhlutum og veðkröfum verði að meta út frá samkeppnissjónarmiðum og að virkt samstarf verði viðhaft við Samkeppniseftirlitið í þeim efnum.

Í annan stað hefur reynsla Íslendinga og annarra þjóða sýnt að aukin umsvif opinberra aðila í atvinnustarfsemi dregur úr skilvirkni hagkerfisins, vegna tilhneigingar til þess að rekstrar- og hagkvæmnissjónarmið víki fyrir óeðlilegum pólitískum áherslum. Ummæli í fréttatilkynningu forsætisráðuneytisins, í tilefni af útgáfu fyrrgreindrar skýrslu, gefa tilefni til að ætla svo verði.

Þar sagði að stjórnendur ríkisbankanna eigi að „geri sér grein fyrir því nýja umhverfi sem þeir starfa í og leggi sitt að mörkum og styðji ríkisstjórnina við að koma stefnumálum hennar, varðandi endurreisn efnahagslífsins í framkvæmd“. Einkar skýr og skorinorð áhersla á pólitísk stefnumál.

Frumvarpið gerir vissulega ráð fyrir því að stefnt sé að aðskilnaði á eignarhaldi ríkisins á þessu félagi og bankastarfsemi, sbr. ummæli þess efnis í greinargerð þess. Á slíkur aðskilnaður að nást, skv. greinargerðinni, með því að megináhersla félagsins verður á að færa eignarhluti í atvinnufyrirtækjum inn í félagið en síður á að færa lán eða kröfur yfir í slíkt félag. Með því móti á félagið að þurfa að semja við kröfuhafa, t.a.m. ríkisbankana, á viðskiptalegum forsendum í samstarfi við aðra eigendur hlutaðeigandi fyrirtækja.

Að mati Viðskiptaráðs er afar hæpið að raunverulegum aðskilnaði verði náð, þrátt fyrir þessa áherslu. Þannig kemur það fram í a. lið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins, er fjallar um tilgang félagsins, að hann sé m.a. sá að semja um kaup á veðkröfum. Framangreind áhersla er því ekki augljós af orðum frumvarpsins. Vissulega geta kaup á veðkröfum verið mikilvægur hluti af endurskipulagningu fyrirtækja og því er ekki lagt til að slíkt sé útilokað, hér er því eingöngu velt upp að aðskilnaður með þessari áherslu sé ekki augljós.

Að auki gerir frumvarpið ráð fyrir því að fjármálaráðherra fari með eignarhlut ríkisins í félaginu sbr. 4. gr. þess, en hann fer jafnframt með eignarhlut ríkisins í ríkisbönkunum þremur. Þegar horft er framhjá öllum þessum félögum er því ljóst að sami aðilinn situr beggja megin borðsins. Að vísu er einnig kveðið á um það í ákvæðinu að félag í eigu ríkissjóðs geti farið með þennan eignarhlut ríkisins, en talsverðar líkur eru til þess að eignarhlutur ríkisins í því félagi verði jafnframt á höndum fjármálaráðherra. Fari svo væri stofnun annars félags í reynd óþarfa milliskref og einungis til þess fallið að draga úr gagnsæi.

Þessu til viðbótar er fjármálaráðherra eftirlátið, þó að fengnum tillögum ýmissa aðila, að samþykkja almenn viðmið sem liggja til grundvallar því að fyrirtæki geti talist þjóðhagslega hagkvæm og hefur ráðherra almenna reglugerðarheimild til þess. Í ofanálagi er ekki kveðið á um það í 5. gr. frumvarpsins hver skuli skipa stjórn félagsins og má því gera ráð fyrir að fjármálaráðherra verði falið það hlutverk, mögulega að fengnum tillögum ríkisstjórnarinnar.

Staðan er því sú að eignarhluti ríkisins á félaginu og ríkisbönkunum er á höndum sama aðila. Sá hinn sami skipar stjórnir þessara fyrirtækja, væntanlega að fengnum tillögum ríkisstjórnarinnar, og er einnig að mestu eftirlátið að setja viðmið um þjóðhagslega hagkvæmni. Að auki er fyrrgreind áhersla á aðskilnað með kaupum á eignarhlutum í stað veðkrafna ekki augljós af orðalagi frumvarpsins. Það er því ekki dýpra á aðskilnaði á eignarhaldi ríkisins á þessu félagi og bankastarfsemi en þetta.

Ef vilji löggjafans stendur til að samþykkja þetta frumvarp þá skiptir miklu að tilgangi félagsins í 2. gr. frumvarpsins verði breytt þannig að ljóst sé að áherslan eigi að vera á að kaupa eignarhluta í fyrirtækjum. Að auki er brýnt að öðrum ráðherra, t.a.m. viðskiptaráðherra, verði falið að fara með eignarhlut ríkisins í þessu félagi. Að lokum verður að kveða nánar á um í 5. gr. frumvarpsins hvernig eigi að skipa stjórn félagsins. Hvað það varðar ætti að kveða á um tillögur frá Seðlabankanum og aðilum vinnumarkaðarins.

Í þriðja lagi skapar opinbert eignarhald almennt ýmis vandamál þegar fyrirtækjum er aftur komið í hendur einkaaðila, en reynslan hefur kennt okkur að það er afar vandasamt ferli ef vel á að takast. Vissulega ber að fagna áherslu frumvarpsins í 3. gr. þess efnis að selja eigi viðkomandi fyrirtæki um leið og marksaðstæður leyfa og að félaginu sjálfu sé markaður takmarkaður líftími sbr. 9. gr. frumvarpsins.

Frumvarpið kveður hins vegar lítið á um hvernig verður staðið að væntanlegri sölu þessara fyrirtækja. Að mati Viðskiptaráðs er hér pottur brotinn – sölufarlið verður að liggja skýrt fyrir og gagnsæi verður að vera tryggt.

Löggjafinn og stjórnvöld hljóta í þessum efnnum að horfa til íslensks verðbréfamarkaðar þar sem reglurnar, reynslan og gagnsæið liggur. Sala ríkisvæðdra fyrirtækja til einkaaðila með skráningu þeirra á skipulegan verðbréfamarkað myndi jafnframt styrkja markaðinn umtalsvert, en hann hefur átt undir verulegu höggi að sækja undanfarin tvö ár. Erfið staða íslensks verðbréfamarkaðar sést best á því að markaðsverðmæti skráðra fyrirtækja og þar með kauphallarinnar, sem hlutfall af landsframleiðslu, er nú með því lægsta í heiminum eða um 15-20%. Þegar hagsveiflan náði hámarki árið 2007 var markaðsverðmæti þetta um 270% af landsframleiðslu.

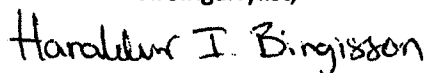
Ef vilji löggjafans stendur til að samþykkja þetta frumvarp þá leggur Viðskiptaráð til að kveðið verði á um það í 3. gr. frumvarpsins að sala á eignarhlutum félagsins í fyrirtækjum muni eiga sér stað í gegnum skipulegan verðbréfamarkað þegar slíkt er mögulegt.

Það er ekki einungis vegna röskunar á samkeppni og álitamála við opinbert eignarhald sem þörf er á að nema staðar og ígrunda nánar þá leið sem frumvarpið leggur til. Það er einnig, og kannski helst, vegna þess að einkageirinn er sá hluti atvinnulífsins þar sem framleiðni og verðmætasköpun er mest og sem slíkur mun hann gegna lykilhlutverki í því endurreisnarstarfi sem framundan er. Víðtæk afskipti ríkisins af atvinnu- og viðskiptalífnum í landinu eru þannig líkleg til framlengja núverandi erfiðleika með því að draga úr framleiðni og verðmætasköpun. Áherslur sem ganga gegn heilbrigðri samkeppni, auka á ógagnsæi og draga úr framleiðni eru enn fremur líklegar til að draga úr trúverðugleika íslenskrar efnahagsstefnu á alþjóðavettvangi. Það hvort félag þetta muni hafa þessi áhrif veltur allt á því hvernig framkvæmdinni er háttað og er frumvarpið því miður einkar óskýrt í þeim efnnum.

Að mati Viðskiptaráðs ætti fremur að leita leiða til að styðja við íslenskt atvinnu- og viðskiptalíf á þann hátt að kraftar einkaframtaksins fái notið sín til fulls. Hvað þetta frumvarp varðar ætti þannig að stefna að því að kröfuhafar bankanna eignist nýju bankana að fullu sem allra fyrst með tilheyrandi eflingu þeirra. Með því móti myndi fjárhagleg endurskipulagning og sala fyrirtækja eiga sér stað eftir viðurkenndum alþjóðlegum aðferðum.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki óbreytt fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Haraldur I. Birgisson
Lögfræðingur Viðskiptaráðs