

Minnisblað, dags. 3.6.2009

Nýtt frumvarp um eignaumsýslufélag ríkisins – athugsemdir Viðskiptaráðs Íslands

Fundur efnahags- og skattanefndar Alþingis, 3. júní 2009 kl. 18:00 (greinargerð liggur ekki fyrir).

Inngangur

- Áherslan á ráðgjafahlutverk félagsins gagnvart fjármálafyrirtækjum er aukin, sem er gott út af fyrir sig. EN ef frumvarpið er hinsvegar lesið nánar er ljóst að í því eru talsverðar brotalamir.
- Í reynd er svigrúm félagsins til eignayfirtöku aukið og jafnframt er dregið úr sölukröfum.
- Þetta er skýrt af orðalagi 1. og 3. gr. frumvarpsins og staðsetningu yfirtökuákvæða innan þessara ákvæða, þ.e. að yfirtaka sé nefnd í nær upphafi 1. gr. og sé einn fyrsti tilgangur félagsins sbr. a. liður 3. gr. Að auki er ekki að finna neinar takmarkanir í orðalagi þessara ákvæða á heimildinni til að taka yfir kröfur eða eignarhluta, t.a.m. eins og „í undantekninga tilvikum.“
- Þó greinargerð frumvarpsins myndi skýra og draga úr þessum tilgangi er ljóst að lagabókstafurinn gildir.

Athugsemdir Viðskiptaráðs við fyrra frumvarp (umsögn dags. 27. maí):

1. Að dregið sé úr líkum á ofskuldsetningu ríkissjóðs með tilteknum ráðstöfunum, **ekki gert.**
2. Að tilnefningarnefnd, skipuð ýmsum aðilum, tilnefni stjórnarmenn til ráðherra, **ekki gert.**
3. Að ríkið setji sér eigendastefnu sem félagið starfar eftir, **ekki gert.**
4. Að eignaumsýslufélagið verði ekki fært undir eignarhaldsfélag ríkisins, **gert.**
5. Að félaginu verði gert að undirgangast sömu kröfur um gagnsæi og skráð félög, **ekki gert.**
6. Að eignaumsýslufélagið verði fiokkað sem eining tengd almannahagsmunum, **ekki gert en á e.t.v. heima í lögum um endurskoðendur.**
7. Að óháður aðili starfi í félaginu til að meta áhrif þess á samkeppni, **ekki gert.**
8. Að reglugerðarheimild ráðherra verði takmörkuð, **ekki gert.**

Frekari lýsingingu á ofangreindum atriðum má finna í fyrrgreindri umsögn Viðskiptaráðs, dags. 27.05.2009.

Mögulegar breytingar til bóta:

1. 3. másl. a. liðar 3. gr. að félagið skuli starfa eftir gagnsæjum og hlutlægum reglum um endurskipulagningu og yfirtöku eigna þar sem gætt er jafnræðis og sanngirnis. Þessi hugtök eru hins vegar of oft innihaldslaus þegar á reynir. Hér þarf að einblína á að félagið skuli vera jafn gagnsætt og skráð félög, þar eru áþreifanleg viðmið um þessi annars óljósu hugtök.
2. C. liður 3. gr. að félagið skuli ráðstafa eignum sínum með gagnsæjum hætti og að teknu tilliti til ýmissa sjónarmiða – en sjónarmið um „byggðafestu“ vekja hins vegar upp spurningar enda ekki ljóst hvað átt er við? Hvað ráðstöfun eigna varðar þá er þegar til skýr og þrautreyndur rammi í Kauphöllinni. Hvað byggðafestu varðar, þá er valkvöl stjórnenda félagsins og bankanna oftast en ekki sú að taka ákvörðun sem hámarkar virði eigna og þar

með ávinning skattborgara sem bera endanlega ábyrgð á rekstri félagsins en kemur niður á öðrum sjónarmiðum, sbr. samkeppnis og byggðastefnu. Ef þessi sjónarmið fara ekki saman, hvað er til úrræða?

3. Stjórnin ræður framkvæmdastjóra, sbr. 2. mgr. 4. gr. – eflir sjálfstæði stjórnarinnar og tryggir betur samstarf hennar og framkvæmdastjóra, hann heyrir undir stjórn ekki ráðherra.
4. 3. mgr. 6. gr. að fjármálaráðherra skuli tvisvar á ári gefa Alþingi skýrslu um endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Hér mætti standa berum orðum að skýrslan skuli gerð opinber, líkt og gert er í mörgum löndum t.a.m. Svíþjóð sbr. hlekkur í umsögn Viðskiptaráðs frá 27. maí.

Breytingar til hins verra:

1. Gildissvið frumvarpsins er víkkað umtalsvert og nær nú til alira atvinnufyrirtækja ekki bara þjóðhaglega mikilvægra sbr. nýtt heiti frumvarpsins. Bankarnir eru almennt í stakk búnir að gera þetta í sínum ranni með eignaumsýslufélögum sínum og sérfræðingum. Krafa um stofnun þessa félags kemur heldur ekki frá þeim m.v. greinargerðir fyrri frumvarpa, og því verður það sjónarmið að þeir geta ekki valdið verkefninu seint samþykkt. Ætlar ríkissjóður jafnframt með fé almennings að kaupa fleiri fleiri skuldsett fyrirtæki, hvaðan mun fjármagn fást til þess þegar allt stefnir í 170 ma. kr. halla á fjárlögum sem brúa þarf að mestu með niðurskurði?
2. Fjarlægð er úr fyrri frumvarpi að stjórn félagsins skuli móta viðmið sem leggja skal til grundvallar því að fyrirtæki geti talist þjóðhagslega mikilvægt – sem borin eru undir aðila vinnumarkaðarins, sbr. 6. gr. gamla frumvarpsins. Allt samstarf, sem eðli málsins samkvæmt er til þess fallið að auka traust og trúverðugleika, er farið forgörðum í frumvarpi þessu. Ráðherra ákveður tilhögun mála með reglugerð, og með því er aðkoma löggjafans verulega takmörkuð.
3. Söluskyldan farin, þ.e. að „eignarhluti í atvinnufyrirtækjum sem félagið hefur eignast og orðin eru rekstrarhæf skal selja svo skjótt sem markaðsaðstæður leyfa.“ sbr. 3. gr. gamla frumvarpsins. Nú skal eingöngu stefnt að sölu sbr. 1. gr., sem veitir mjög víðtækt svigrúm til túlkunar og það án sjáanlegra ástæðna.
4. Afhverju taka lög (2. mgr. 1. gr.) aðeins til fjármálafyrirtækja sem eru í eigu ríkis eða hafa fengið fjárveitingu úr ríkissjóði á grundvelli neyðarlaganna? Atvinnufyrirtækin sem um ræðir skulda iðulega öðrum fjármálafyrirtækjum – eiga þau fyrirtæki þá þann kost einan að verða örsmáir kröfuhafar eða hluthafar á móti ríkinu? Hvaða máli skiptir það endurskipulagningu atvinnufyrirtækja, hvað þetta frumvarp varðar, hvaða fjármálafyrirtæki er eða var lánadrottinn þeirra?
 - a. Ef þetta verður niðurstaðan hvernig ætlar ríkið að haga sér í samstarfi við aðra hluthafa og/eða kröfuhafa?
 - b. Hvað ofangreint varðar þá er búið að taka út hluta c. liðar 3. gr. gamla frumvarpsins „að vinna að fjárhagslegri endurskipulagningu atvinnufyrirtækja í samráði við aðra eigendur og kröfuhafa....“

5. Afhverju á allt stofnfé að vera í eigu ríkisins sbr. 2. mgr. 2. gr.? Er það vegna þess að ekki er áhugi frá öðrum aðilum, sem virðist þá vera til staðar? Það er eðlilegt að láta á það reyna til að draga úr fjárbindingu ríkissjóðs (skattgreiðenda) með aðkomu annarra aðila en ríkissjóðs.
6. Mjög óljóst er hvernig félagið á að framkvæma yfirtöku krafna eða eigna, sbr. 1. liður 3. gr., það hlýtur að koma gjald fyrir til viðkomandi fjármálafyrirtækja?
7. Afhverju er búið að taka 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins út um nefndina sem metur þörf fyrir aukningu fjármagns félagsins? Er það nú alfarið á höndum ráðherra eða ríkisstjórnar? Það liggur fyrir skv. m.a. umsögn Jóns G. Jónssonar að félagið mun þurfa mun meiri fjárfestingargetu eða a.m.k. 20 ma.kr. Það vantar þann skýra ramma sem nauðsynlegur er í þessum efnunum.
8. Hvers vegna er líftími félagsins lengdur um 1,5 ár skv. 4. gr. 2. gr., m.v. áherslur greinargerðar fyrra frumvarpsins, þ.e. „Prátt fyrir að þörf kunni að vera á því að reka slík atvinnufyrirtæki til einhvers tíma eftir að endurskipulagningarvinnu er lokið er gert ráð fyrir að félaginu verði slitið innan fimm ára. Eðlilegt er að setja félagi sem þessu skýr tímamörk enda ekki ætlunin að slíkt félag reki rekstrarhæft atvinnufyrirtæki lengur en brýna nauðsyn ber til.“ Stytttri líftími er betri.
9. Afhverju á ekki að gæta samkeppnissjónarmiða við yfirtöku krafna/eigna, sbr. a. liður 3. gr., en skv. 1. mgr. 3. gr. gamla frumvarpsins átti félagið við verkefni sín að „leitast við að vernda og efla virka samkeppni í íslensku atvinnulífi.“ Við upphaflega yfirtöku er umtalsverð hættu á samkeppnisröskunum og því er afnám þessa ákvæðis til mikils vansa.
10. Afhverju á FME að hafa eftirlit með því að fjármálafyrirtæki fylgi sambærilegu verklagi við endurskipulagningu, yfirtöku eigna og ráðstöfun þeirra? Hvernig á þetta að virka í framkvæmd, senda bankarnir leyfisbeiðni til FME vegna tiltekinna mála sem ber það saman við álíka mál í öðrum bönkum, hvaðan er fyrirmyndin tekin? – **markmiðið er gott, þ.e. að koma í veg fyrir hentistefnu innan bankanna en huga þarf að framkvæmdinni.** Allar líkur eru til þess að þessi nálgun eigi heima í öðrum lagabálkum.
11. Afhverju er fjármálafyrirtækjum skylt að verða við beiðni félagsins um upplýsingar og gögn sbr. 5. gr.? Hvað varð um frjálsta samninga milli félagsins og bankanna en ekki lögþvingaða sbr. almennar athugasemdir í greinargerð gamla frumvarpsins og athugasemdir við 2. gr. þess, „Slík kaup ættu sér ávallt stað með samningaviðræðum og á grundvelli viðskiptahagsmuna en ekki með neins konar lögþvinguðum úrræðum“. Þetta dregur úr vilja til samstarfs og eykur á tortryggni.
12. Ríkisendurskoðun skv. 6. gr. á að fylgjast með lögmæti starfseminnar. Þetta er ágætt og í samræmi við framkvæmd t.a.m. í Svíþjóð, en afhverju á stofnunin að leggja fram tillögu að innri endurskoðanda félagsins? Gengur gegn 4. gr. sem segir að framkvæmdastjóri ráði starfsmenn félagsins. Hver er tilgangurinn? Innri endurskoðandi er hluti af eftirlitshlutverki stjórnar og ætti að vera ráðinn af henni og heyra undir hana.
13. Hvað með stjórnarhætti félagsins, sem og annarra ríkisfyrirtækja? Væri til bóta að vísa til þess að stjórn og stjórnendur félagsins ættu í störfum sínum að taka mið af *Leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja og/eða Leiðbeiningum um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja*

Minnisblað, dags. 3.6.2009

sem Viðskiptaráð, Samtök atvinnulífsins og Kauphöllin hafa gefið út og eru í samræmi við alþjóðlegar leiðbeiningar um sama efni. Sjá nánar heimasíðu VÍ, www.vi.is.

Niðurstaða Viðskiptaráðs:

1. Frumvarpið ber þess veruleg merki að það hafi verið unnið í flýti og laga þarf margvíslega ágalla þess áður en það getur farið í 2. umræðu, ef vilji nefndarinnar stendur á annað borð til þess að viðhalda því formi sem félagið hefur tekið í meðförum hennar að undanfögnu.
2. Það er hins vegar álit Viðskiptaráðs að falla eigi alfarið frá áformum um stofnun þessa félags og stefna að einhvers konar samstarfsverkefni ríkis, lífeyrissjóða, erl. kröfuhafa og annarra fjárfesta í þessum efnum.
3. Ef það er ekki vilji nefndarinnar, þá ætti að takmarka starfsemi félagsins með skýrum lagaákvæðum við ráðgjöf. Ef slík takmörkun var tilgangur nefndarinnar þá er honum ekki náð með núverandi ákvæðum frumvarpsins, óháð því hvað greinargerð þess gæti kveðið á um.
4. Til að einfalda það enn frekar mætti leggja til stofnun ráðgjafanefndar, skipaða færustu sérfræðingum – jafnt innlendra sem erlendra. Nefndarmenn gætu starfað annars vegar sem nokkurs konar tilsjónarmenn fyrir tiltekna banka og veitt þeim mikilvæga ráðgjöf um endurskipulagningu og sölu. Hins vegar gæti nefndin í heild sinni tryggt samræmda nálgun bankanna á sambærileg álitamál tengd endurskipulagningu og sölu atvinnufyrirtækja. Með því yrðu eignir og kröfur tengdar atvinnufyrirtækjum enn innan bankanna.
5. Samfara stofnun þessarar nefndar ætti Alþingi að innleiða meginákvæði „London Based Approach“ í rammalöggjöf til að koma á skýrum ramma um endurskipulagningu fyrirtækja og gagnsæi og koma í veg fyrir hentistefnu. Hvað sölu varðar ætti að stefna flestum atvinnufyrirtækjum sem eru í forsjá bankanna í kauphallarmeðferð, eins skjótt og hægt er.
6. Í það minnsta er alveg skýrt að frumvarp þetta þarf að koma aftur til efnislegrar meðferðar hjá nefndinni eftir 2. umræðu á þingi.

Hafa verður í huga að hér er eingöngu um vangaveltur í punktaformi að ræða, sem stafar af því að veittur tímarammi til athugasemda var afar knappur. Orðalag og samhengi gæti því á stöku stöðum verið ábótavant. Undirritaður er hins vegar ávallt reiðubúinn að koma aftur fyrir nefndina eða svara nánar spurningum einstakra nefndarmanna sé þess óskað.

Virðingarfyllt

Haraldur I. Birgisson

Haraldur I. Birgisson, lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands

haraldur@vi.is

s: 822-7570