Alþingi
Erindi nr. Þ 141/659
komudagur 20.11.2012

BANKASÝSLA RÍKISINS

Reykjavík, 20.nóvember 2012

Fjárlaganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni : Frumvarp til laga um sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, þingmál 151, þingskjal 151.

Bankasýsla ríkisins fagnar ofangreindu frumvarpi og styður það. Í umsögn þessari kemur stofnunin á framfæri athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins. Í sérstökum viðauka eru einnig lagðar fram tölulegar upplýsingar tengdar sölu eignarhluta.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS

1.gr.

Við lestur greinarinnar virðist heimild ráðherra til að selja eignarhluti koma í kjölfar fenginna tillagna frá Bankasýslu ríkisins. Bankasýsla ríkisins hefur hins vegar skilning á því að ráðherra eigi frumkvæði að því að eignarhlutir fari í söluferli t.d. vegna aðkallandi aðstæðna í ríkisfjármálum. Til dæmis má segja, að með ritinu *„Ríkisbúskapurinn 2012-2015: Skýrsla um áætlun í ríkisfjármálum"* hafi ráðherra í raun tekið slíkt frumkvæði um sölu á eignarhlutum, en ekki Bankasýsla ríkisins.

Bankasýsla ríkisins vill einnig koma á framfæri athugasemdum varðandi sölu eignarhlutar í Landsbankanum hf. Athuga mætti hvort rýmka megi söluheimild lagafrumvarpsins þannig að eignarhlutur ríkisins verði lægri en 70% eftir fyrstu sölu. Bent er á þetta með hliðsjón af nokkrum atriðum. Í fyrsta lagi munu aðrir hluthafar en ríkið vilja njóta ákveðinnar minni hluta verndar og halda á a.m.k. 1/3 hlut, en breytingar á samþykktum félags þurfa stuðnings 2/3 hluthafa, sbr. ákvæði 93. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög. Í öðru lagi er vert að benda á, að meðan ríkið heldur á meiri hluta hlutafjár í félagi fellur það bæði undir lög nr. 47/2006 um kjararáð og upplýsingalög nr. 50/1996, en mögulegt er að nýir fjárfestar myndu túlka slíkar kvaðir sem íþyngjandi. Í þriðja lagi er einnig vert að íhuga að ákveðinn fjárfestahópur, t.d. alþjóðlegir bankar, hefði einungis áhuga á að eignast ráðandi hlut í bankanum, ef ekki bankann í heild sinni. Í fjórða lagi má benda á að skv. reglum Kauphallarinnar er miðað við að við skráningu sé a.m.k. 25% hlutur félags í eigu almennra fjárfesta.[1]

Í fimmta lagi er viðbúið að nýir fjárfestar í Landsbankanum hf. vilji sjá hugmyndir ríkisins um sölu á frekari eignarhlutum í bankanum, m.a. til að meta seljanleika hlutabréfanna á eftirmarkaði og framboð á þeim í náinni framtíð, ef sala eignarhlutanna fer fram með skráningu. Í þessu sambandi er vert að benda á, að í undanfara nýlegra nýskráninga á íslenskum hlutabréfamarkaði voru eignarhlutir fyrst seldir til fagfjárfesta, áður en þeir voru seldir á almennum hlutabréfamarkaði. Hefur einnig tíðkast við nýskráningar að seljendur samþykki að takmarka frekari sölu hlutabréfa í einhvern tíma.

[1] Vegna stærðar Landsbankans hf. er viðbúið að bankinn fengi undanþágu frá þessu skilyrði.

Þrátt fyrir ofangreindar athugasemdir getur Bankasýsla ríkisins vel tekið undir sjónarmið að selja ekki fyrst um sinn meira hlutafé í Landsbankanum hf. en þau 11,3%-27,9%, sem heimild fengist fyrir með frumvarpinu.[2] Líta má á að með því að takmarka sölu á eignarhlut í Landsbankanum hf. komi löggjafinn á móts við ákveðin stöðugleikasjónarmið. Söguleg reynsla sýnir að fyrsta sala á eignarhlutum ríkja í stórum bönkum er oft á þessu bili. Vegna stærðar Landsbankans hf. yrði sala á 11,3%-27,9% hlut væntanlega langstærsta nýskráning á hlutabréfum, sem fram hefur farið á íslenskum markaði. Einnig er vert að benda á, að sýni t.d. alþjóðlegur banki áhuga á að eignast ráðandi hlut í bankanum mætti athuga að gefa ráðherra heimild til að veita þeim aðila forkaupsrétt á þeim 70% hlut sem ríkið héldi eftir, enda væri bankinn tilbúinn að greiða hærra verð en aðrir kaupendur. Hins vegar er ekki ljóst hvort að frumvarpsdrögin veiti ráðherra heimild til að semja um slíkan forkaupsrétt.

2. gr.

Bankasýsla ríkisins gerir engar efnislegar athugasemdir við þessa grein, en bendir þó á að mikilvægt sé að trúnaðar sé gætt um ráðgerða sölumeðferð eignarhluta ríkisins á meðan hún er í efnislegri umfjöllun hjá ráðherra og þingnefndum. Hins vegar telur stofnunin rétt að aflétta sem mestum trúnaði við gerð skýrslu um sölumeðferðina, skv. 5. gr. frumvarpsins.

3. gr.

Bankasýsla ríkisins tekur heilshugar undir markmið greinarinnar. Stofnunin bendir hins vegar á, að meðan enginn markaður er fyrir hlutabréf í íslenskum fjármálafyrirtækjum geti falist huglægt mat í því hvað teljist „markaðsverð." Einnig bendir stofnunin á að ákvæði VI. kafli laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki setja ströng skilyrði fyrir því hverjir geti eignast virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki og óvíst hvort að unnt sé á þeim forsendum að taka tilboði sem feli í sér „hæsta verð" fyrir eignarhlutinn.

4.gr.

Hér er vert að íhuga hvernig „ákvörðun [ráðherra] um hvort tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað" muni virka í framkvæmd þegar kemur að sölu á eignarhlutum skv. þeim aðferðum, sem líklegt er að notaðar verði.

Ef eignarhlutur er seldur með skráningu hlutabréfa á markað, er ráðist í slíkt ferli eftir að upphaflegt verðmat liggur fyrir, eins og 2. gr. frumvarpsins virðist gera ráð fyrir. Hins vegar mun endanlegt söluverð ekki vera ljóst fyrr en á lokakafla skráningarferlis, en mögulegt er að endanlegt söluverð verði lægra en upphaflegt verðmat. Þyrfti þá væntanlega endanlegt samþykki ráðherra, eins og 4. gr. frumvarpsins virðist gera ráð fyrir.

[2] Eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum hf. er nú 81,33%, en gæti farið upp í 97,9%, ef endanleg fjárhæð svokallaðs skilyrts skuldabréfs nær 92,0 ma.kr. hámarki. Þannig fengist heimild til að selja 11,3%-27,9% hlut í bankanum skv. framkomnu frumvarpi. Búist er við því, að skilyrta skuldabréfið verði gefið út á fyrsta ársfjórðungi 2013.

Ef eignarhlutur er hins vegar seldur í gegnum opið söluferli, getur slíkt ferli hafist með því að allt að tíu áhugasamir kaupendur setja sig í samband við seljanda. Í framhaldinu tekur við nokkurs konar uppboðsferli, þar sem fækkað er í mögulegum kaupendahópi, þangað til að endanlegt val stendur á milli tveggja eða þriggja aðila. Óljóst er hins vegar hvort að samþykki ráðherra, skv. 4. gr. frumvarpsins, þurfi á hverju einasta stigi opna söluferlisins, eða hvort að Bankasýsla ríkisins hafi hóflegt svigrúm innan þeirra marka, sem ákvörðun ráðherra skv. 2. gr. frumvarpsins tekur til.

5.gr.

Þrátt fyrir að frumvarpsdrögin leggi skýrsluskyldur á ráðherra er Bankasýsla ríkisins einnig tilbúin að koma að skýrslugerð, sé þess óskað. Telur stofnunin að vel komi til greina að tilgreina þann frest, t.d sex mánuði, sem ráðherra eða stofnunin hafi til að skila tilgreindri skýrslu.

Virðingarfyllst,

Jón G. Jónsson, forstjóri

VIÐAUKI

Tafla 1: Eignarhlutir ríkisins í viðskiptabönkum (m.kr)

Viðskiptabanki	(A) Bókfært virði eignarhlutar ríkisins[3]	(B) Núverandi eignarhlutur (%)[3]	(C) Bókfært virði eigin fjár hluthafa[4]	(D=B*C) Hlutur ríkisins í bókfærðu virði eigin fjár hluthafa[5]	(E=A/D) Hlutfall bókfærðs virðis[6]
Landsbankinn hf.	122.000	81,33%	213.144	173.357	0,7x
Arion banki hf.	9.862	13,00%	121.500	15.795	0,6x
Íslandsbanki hf.	6.332	5,00%	134.503	6.725	0,9x
Samtals	138.194		469.147	195.877	0,7x

Tafla 2: Hugmyndir um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum[7]

Fjármálafyrirtæki	Eignarhlutur	Árið 2012		Árið 2013		Árið 2014		Heimild til sölu skv. framlögðu frumvarpi
		Fyrri hluti	Síðari hluti	Fyrri hluti	Síðari hluti	Fyrri hluti	Síðari hluti	
Sparisjóðirnir	49,5-90,9%							49,5-90,9%
Íslandsbanki hf.	5,0%							5,0%
Arion banki hf.	13,0%							13,0%
Landsbankinn hf.	81,3%-97,9%							11,3-27,9%[8]

[3] Skv. ríkisreikningi 31. desember, 2011.
[4] Skv. efnahagsreikningi Arion banka hf. og Íslandsbanka hf. 30. júní, 2012 og efnahagsreikningi Landsbankans hf. 30. september, 2012.
[5] Samanstendur af margfeldi (B) núverandi eignarhlutar (%) og (C) bókfærðu virði eigin fjár hluthafa skv. síðasta efnahagsreikningi.
[6] Samanstendur af hlutfalli (A) bókfærðs virðis eignarhlutar ríkisins skv. ríkisreikningi 2011 og (D) hlut ríkisins í bókfærðu eigin fé hluthafa skv. síðasta efnahagsreikningi hvers banka.
[7] Heimild: Framtíðarstefna Bankasýslu ríkisins, dags. 16. mars, 2012.
[8] Ef frumvarp um sölu eignarhluta verður samþykkt fær ráðherra heimild að selja 27,9% hlut í Landsbankanum hf. verði fjárhæð skilyrta skuldabréfsins 92,0 ma.kr., en 24,7% hlut ef fjárhæð þess verður 74,2 ma.kr., eins og hún var 30. september sl. Þá er ljóst að alltaf verður heimilt að selja 11,3% hlut í bankanum, óháð fjárhæð skilyrta skuldabréfsins.

Tafla 3: Eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum hf. m. v. fjárhæð skilyrta skuldabréfsins (ma.)

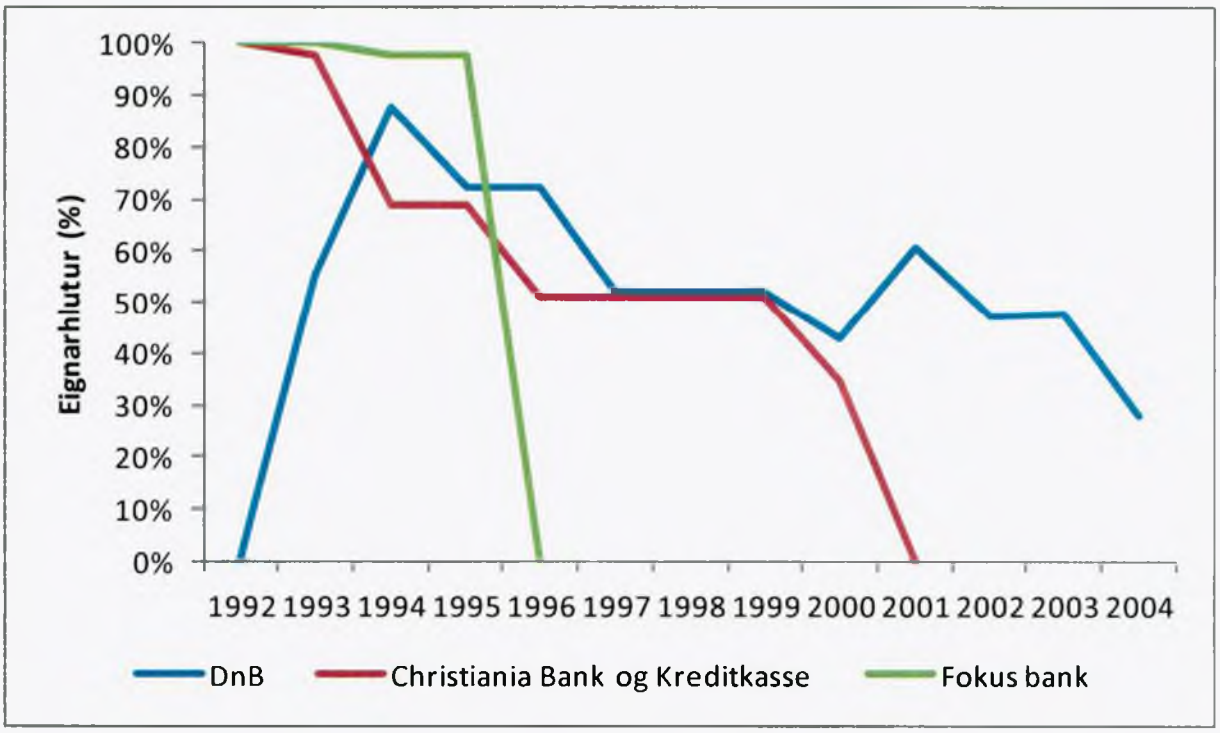
Skilyrta skuldabréfið og eignarhlutir	Við stofnun Landsbankans hf.	Skv. efnahagsreikningi Landsbankans hf. 30. september, 2012	Skv. efnahagsreikningi Landsbanka Íslands hf. 30.júní, 2012
Fjárhæð skilyrta skuldabréfið	-	74,2	92,0
Nafnverðshlutir			
Ríkið	19,5	22,7	23,5
Landsbanki Íslands hf.	4,5	0,9	-
Starfsfólk Landsbankans hf.	-	0,4	0,5
Samtals	24,0	24,0	24,0
Eignarhlutur ríkisins (%)	81,3%	94,7%	97,9%
Bókfært eigið fé 30. september, 2012	213,1	213,1	213,1
Hlutur ríkisins í bókfærðu eigin fé hluthafa	173,3	201,8	208,7

Tafla 4: Stærstu nýskráningar í Kauphöll (ma.kr.)

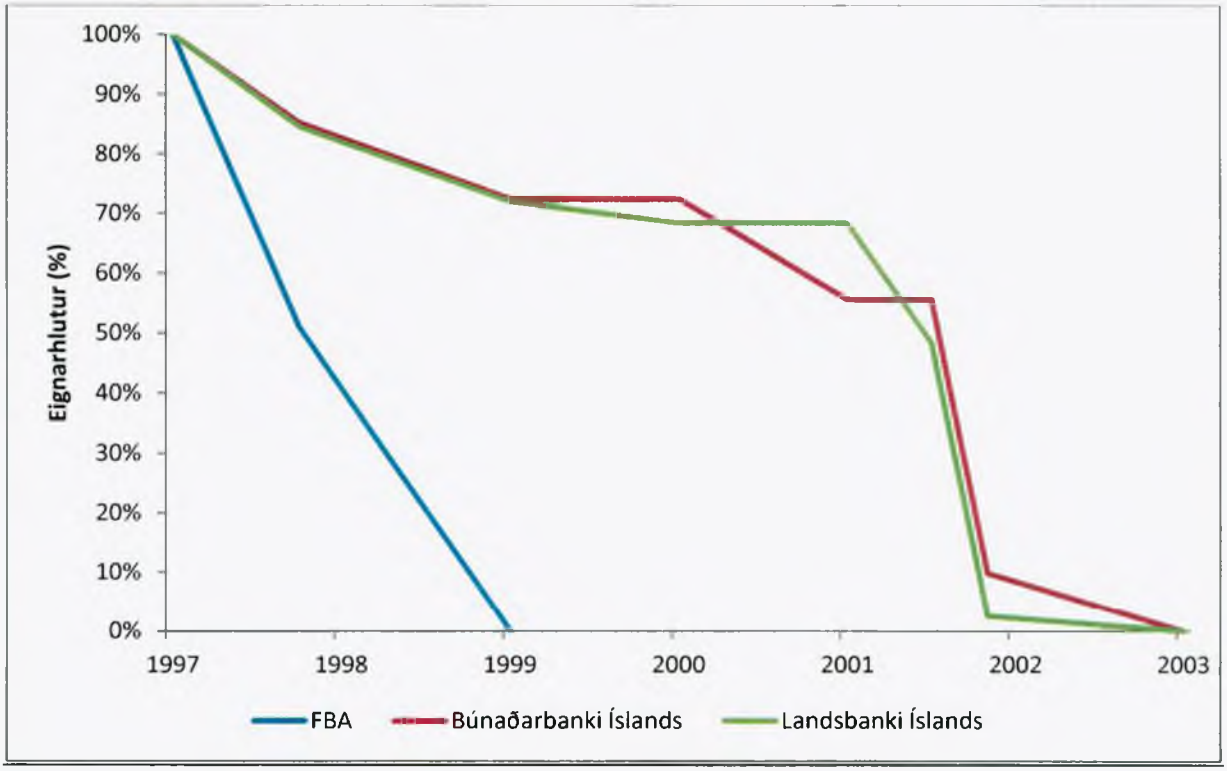
Ár	Félag	Andvirði útboðs	Núvirði útboðs
2007	Avion Group hf.	10,0	16,0
2006	Exista hf.	9,3	13,9
2012	Eimskip hf.	11,6	11,6
1998	Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf.	4,7	10,1
2007	Century Aluminum Company	5,5[9]	8,1
2012	Reginn hf.	7,9	7,9
2007	Icelandair Group hf.	5,0	7,5
2011	Hagar hf.	4,9	5,1
2008	Skipti hf.	3,7	5,1
1998	Landsbanki Íslands hf.	1,9	4,2
2000	Kaupþing hf.	1,9	3,7
2000	Húsasmiðjan hf.	1,7	3,3

[9] Andvirði útboðs var $86,6 milljónir

Mynd 1: Þróun á eignarhlut norska ríkisins í bönkum 1992-2004[10]



Mynd 2: Þróun á eignarhlut íslenska ríkisins í bönkum 1997-2003[10]



[10] Heimild: Ársskýrsla Bankasýslu ríkisins 2012.