

Reykjavík, 4. júní 2015

Fjárlaganefnd

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, mál 705

Vísað er til óskar fjárlaganefndar um umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja um ofangreint frumvarp. Efni frumvarpsins er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar er lögð til breytt skipan á umsjón um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og hins vegar eru skýrari ákvæði um hvernig verði staðið að sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Efnislega felst fyrri þátturinn í að lagt er til Bankasýsla ríkisins sem farið hefur með eignarhlutina frá árinu 2010 verði lögð niður, verkefni hennar færð inn í fjármálaráðuneytið en samhliða verði komið á þriggja manna ráðgjafarnefnd sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta, eigendastefnu, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta og önnur mál er varða framkvæmd laganna. Varðandi skipan í stjórnir fjármálafyrirtækja þar sem ríkið á eignarhlut er verkefni hennar formbundið með þeim hætti að ráðgjafarnefndin skal leggja fram tillögu um tvo hæfa einstaklinga í hvert stjórnarsæti og ráðherra bundinn af því að velja annan þeirra. Varðandi seinni þáttinn er kveðið á um undirbúning ákvörðunar um sölu eignarhluta, meðal annars greinargerð ráðherra til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis þar sem meðal annars verði kynntar kröfur til tilboðsgjafa og forsendur sem munu ráða mati á tilboðum. Ennfremur er kveðið á um að sölufarlið skuli vera opið, gagnsætt, hlutlægt og hagkvæmt. Sérstaklega er greint frá því að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs fyrir eignarhlutinn. Þá er Ríkiskaupum ætlað að annast hina formlegu sölumeðferð. Í öllu þessu ferli skal leita álits og umsagnar ráðgjafarnefndarinnar. Loks er ráðherra ætlað að gera Alþingi grein fyrir söluferlinu og Ríkisendurskoðun falið að hafa eftirlit með því. Að mati SFF er það til bóta að kveða skýrt á um hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta ríkisins í lögum.

SFF vill koma að eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið:

1. SFF telja afar mikilvægt að eignarhald ríkisins á hlutum í fjármálafyrirtækjum verði ekki til þess að skekkja samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði eða draga úr skilvirkni hans. Ríkið sem eigandi hluta í fjármálafyrirtækjum verður að gæta þess að hagsmunir þess sem eiganda hafa ekki áhrif á lög og reglur, eða fyrirmæli sem áhrif hafa á starfsgrundvöll fjármálafyrirtækja. Eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum (og öðrum hlutafélögum) á samkeppnismarkaði er háð því að ríkið hagi sér og taki ákvarðanir á sambærilegum forsendum og almennur fjárfestir á markaði og beiti ekki valdi sínu með óeðlilegum hætti. Það er afar óheppilegt ef ríkið ætlar sér að öðlast með lagasetningu einhverjar sérheimildir, sem aðrir hluthafar hafa ekki, til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða starfsemi tiltekins fjármálafyrirtækis eða fjármálafyrirtækis í meiri hluta eigu ríkisins og eru ekki í samræmi við almenn viðmið á viðkomandi markaði. Ríkið á ekki að mismuna fjármálafyrirtækjum í löggjöf þannig að samkeppnisstaða þeirra raskist innbyrðis. Löggjöf í landsrétti um fjármálafyrirtæki á að vera almenn, þ.e. varða sambærilegar tegundir fjármálafyrirtækja, t.d. viðskiptabanka, með sambærilegum hætti óháð því hvort, og þá að hvaða marki, ríkið fari með eignarhald í fjármálafyrirtækjum. Ríkið á ekki, í skjóli laga, að hafa sérstök áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja sem það fer með eignarhald í, umfram þau áhrif sem ríkið getur haft í skjóli eignarhalds síns sem hluthafi. Nú þegar er að finna í íslenskri löggjöf sérreglur sem gilda um fjármálafyrirtæki ef þau eru í meiri hluta eigu ríkisins.¹ Slíkar sérreglur eru til þess fallnar að mismuna hluthöfum, skerða samkeppni, draga úr áhuga fjárfesta á að fjárfesta í viðkomandi fyrirtæki og hamla framþróun skilvirks fjármálamarkaðar.
2. SFF telja mikilvægt að ríkið starfi sem hluthafi í fjármálafyrirtækjum í samræmi við almenn sjónarmið og bestu framkvæmd um störf hluthafa í fjármálafyrirtækjum. Ríkið sem hluthafi í fjármálafyrirtæki á, eins og aðrir hluthafar, að starfa í þágu fjármálafyrirtækisins og gæta hagsmuna þess og á ekki að gera neinar þær ráðstafanir sem eru fallnar til þess að afla ákveðnum hluthöfum, þ.m.t. ríkinu, eða öðrum ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað annarra hluthafa eða félagsins. Mikilvægt er að lög, reglur og eigendastefna séu í samræmi við þessi sjónarmið.
3. SFF telja að forða þurfi því að stjórnmalaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir fjármálafyrirtækja sem eru í eigu ríkisins, að hluta eða öllu leyti. Ákvarðanir fjármálafyrirtækja í viðskiptum og rekstri eiga að vera teknar á faglegum forsendum. Fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins eiga hafi sama svigrúm til ákvarðana og önnur fyrirtæki sem starfa á sama grundvelli.
4. SFF telja að það skipti ekki öllu máli til að þessi markmið náist hvort þessi starfsemi er falin sérstakri ríkisstofnun eins og verið hefur undanfarin ár eða með öðrum hætti eins og frumvarpið ráðgerir. Íslensk stjórnvísla og stjórnvís sluréttur byggja á því að störf ráðuneyta séu fagleg, vönduð og efnisleg þrátt fyrir að yfirmenn ráðuneytanna, ráðherrar, séu stjórnmalalega kjörnir. Þá er engin trygging fyrir því þótt ríkisstofnunum séu falin ákveðin verkefni að stjórnmalaleg sjónarmið geti ekki haft áhrif á störf þeirra á sviðum þar sem þess er ekki ætlast til af löggjafanum. Sömu reglur gilda í meginatriðum varðandi stjórnvís sluráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægur þáttur til að tryggja fagleg sjónarmið og eðlilegar leikreglur í meðferð eignarhlutar ríkisins er mótun eigendastefnu sem kveðið er á um í frumvarpinu. Þó telja SFF að mikilvægt sé að þessu verkefni, þ.e. umsjón og meðferð með

¹ Sjá hér gr. 79(a) í lögum um hlutafélög nr. 2/1995, 6. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997, 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og 14. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, verði innan fjármálaráðuneytisins falið sérstakri deild, annarri en þeirri sem hefur með málefni fjármálamarkaðarins að gera. Mikilvægt er að innan þeirra deildar sem annast umsjón eignarhlutanna verði til staðar sérþekking á málefnum fjármálafyrirtækja, svo sem rekstri þeirra og hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta í þeim.

Ráðgjafarnefnd, sem lagt er til með frumvarpinu að komið verði á fót, er ætlað að tryggja að ákvarðanir ríkisins sem eigenda á hlutum í fjármálafyrirtækjum séu trúverðugar og og faglegar. Að mati SFF er það skynsamleg ráðstöfun. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi nefndina og ákveði starfskjör hennar. Í frumvarpinu eru gerð eftirfarand hæfnisskilyrði:

„Þeir sem skipaðir eru í ráðgjafarnefnd skulu vera óvilhallir og hafa haldgóða menntun og reynslu, þekkingu á stjórnsýslu, auk sérþekkingar á banka- eða fjármálum.“

SFF telja óvíst að þau markmið sem sett eru með ráðgjafanefndinni náist verði ekki traustar bundið um hnútana en gert er í frumvarpinu. Í fyrsta lagi má velja fyrir sér hvort ráðgjafanefndin eigi ekki a.m.k. að einhverju leyti að byggjast að meirihluta á einstaklingum sem tilnefndir eru af utanaðkomandi fagaðilum í stað þess að ráðherra tilnefni alla nefndarmenn. Í öðru lagi má velja fyrir sér, hvort það að ráðherra ákveði greiðslur til nefndarmanna kunni að veikja sjálfstæði þeirra gagnvart ráðherra, en nefndinni er ætlað að vera sjálfstæð í störfum sínum. Loks virðast þau hæfnisskilyrði sem gerð eru til nefndarmanna vera veik og óljós. Hugsanlega væri eðlilegt, í ljósi þeirra miklu ábyrgðar sem lögð er á nefndina, að gera sömu kröfur til þeirra og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum.

Virðingarfyllt,

Yngvi Örn Kristinsson

