

Umsögn

um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Þann 15. maí sl. barst efnahags- og viðskiptanefnd beiðni frá fjárlaganefnd um umsögn um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Árnason, Sverri Jónsson, Hrafn Hlynsson, Sigurð Helgason og Hafstein Hafsteinsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Jón Gunnar Jónsson frá Bankasýslunni, Sonju Bjarnadóttur og Steinar Pál Magnússon frá Samkeppniseftirlitinu, Björgu Önnu Kristinsdóttir og Harald Úlfarsson frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Hreiðar Bjarnason frá Landsbankanum, Arnór Sighvatsson og Sigríði Benediktsdóttur frá Seðlabanka Íslands og Guðjón Rúnarsson og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja.

Minnisblöð bárust frá Seðlabanka Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ríkiskaupum, Samtökum fjármálafyrirtækja og Fjármálaeftirlitinu. Minnisblöðin eru birt sem fylgiskjöl með umsögn þessari

Almennt.

Með frumvarpinu er lagt til að lög nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, falli brott. Einnig mælir frumvarpið fyrir um meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og söluméðferð umræddra eignarhluta. Í stað Bankasýslu ríkisins verður sett á fót ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Starfssvið nefndarinnar verði áþekkt og hjá stjórn Bankasýslu ríkisins, að því undanskildu að ráðgjafarnefndinni verði ætlað að tilnefna stjórnarmenn til setu í stjórnnum fjármálafyrirtækja í ríkiseigu í stað þess að sérstök valnefnd fari með það hlutverk. Önnur verkefni Bankasýslu ríkisins færast til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, nánar tiltekið á skrifstofu stjórnunar og umbóta.

Í umsögn þessari eru reifuð margs konar sjónarmið sem fram hafa komið hjá umsagnaraðilum í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um málið. Nefndin áréttar að ekki er einhugur í nefndinni um málið og þau sjónarmið sem rakin eru í áliti þessu þurfa ekki að endurspeglar hug nefndarmanna til ákveðinna álitaeftna. Umsögn þessi er almenn og í umfjöllun sinni hefur efnahags- og viðskiptanefnd horft til ýmissa sjónarmiða sem fram hafa komið við vinnslu málsins og telur nefndin mikilvægt að fjárlaganefnd fari vel yfir alla þætti málsins áður en það verður afgreitt. Nefndin leit m.a. til samkeppnis- og armslengdarsjónarmiða, rekstrarhagkvæmni, framkvæmdar annarra ríkja, skipannar og starfsumhverfis ráðgjafarnefndar um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu, aðkomu Alþingis að sölufurlinu o.fl. Nefndin leggur áherslu á að haft sé samráð við hagsmunaaðila við vinnslu mála af þessu tagi en fram kom á fundum nefndarinnar að ekki var haft samráð við Seðlabanka Íslands, Samtök fjármálafyrirtækja og Bankasýslu ríkisins við vinnslu málsins.

Eigendahlutverkið og armslengdarsjónarmið.

Í dag heyra málefni fjármálamarkaða undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, nánar tiltekið skrifstofu efnahagsmála og fjármálamarkaða sem er önnur skrifstofa en skrifstofa stjórnunar og umbóta sem mun fara með eignarhlutina eins og að framan er rakið. Þegar lög um Bankasýsluna voru samþykkt var eigendahlutverk ríkisins í fjármálaráðuneytinu en eftirlits- og stefnumótunarhlutverk varðandi fjármálafyrirtæki í höndum efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Í umsögn Bankasýslu ríkisins kom fram að þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu séu til þess fallnar að skapa meiri hættu en áður á hagsmunaárekstrum sökum mismunandi hlutverka ríkisins. Einnig var bent á í sömu umsögn að með áframhaldandi starfsemi Bankasýslu ríkisins væri hægt að tryggja betur aðskilnað tveggja framangreindra hlutverka ríkisins. Í því samhengi var bent á að þessi sjónarmið fá stoð í leiðbeiningum OECD frá árinu 2005 en þar segir: „*There should be a clear separation between the state's ownership function and the other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.*“¹ Fram kom hjá umsagnaraðilum að sjálfstæð stofnun eins og Bankasýsla ríkisins sé í betri aðstöðu til að veita ráðgjöf í tengslum við eigendahlutverk ríkisins, svo sem um heppilega tímasetningu á sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, en ákvörðunin er hjá ráðherra.

Fram komu þær athugasemdir að breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu samræmist ekki armslengdarreglunni. Með því að leggja niður Bankasýslu ríkisins og flytja verkefni hennar inn í ráðuneytið verði eigendahlutverkið og hlutverk við setningu reglugerða á sömu hendi sem skapar aukna möguleika á hagsmunaárekstrum. Sérstaklega í ljósi þess að ráðuneyti verður ekki skipt upp í algerlega aðskildar einingar. Í því ljósi var lögð áhersla á mikilvægi þess að tryggja armslengdarsjónarmið varðandi eignarhald á eignarhlutum í ríkiseigu. Í athugasemdum við frumvarpið segir að í eigendastefnu og við meðferð eignarhalds sé lögð rík áhersla á armslengdarregluna. Í henni felist að staðið sé faglega að vali stjórnarmanna og að félögin og stjórnir þeirra njóti sjálfstæðis.

Nokkuð var rætt um hvernig farið er með eignarhald á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum í öðrum löndum. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að á Norðurlöndunum er farið sá leið að starfrækja miðlæga eignarhaldseiningu í einu ráðuneyti til að halda utan um eignarhald ríkisfyrirtækja og félaga. Í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti kemur fram að við skoðun á eignarhaldi og eignasýslu í fyrirtækjum og félögum almennt, sem að hluta til eða öllu leyti eru í eigu ríkja í helstu nágrannalöndunum, kom í ljós að ekki eru til nein dæmi um að sjálfstæð stjórnsýslustofnun fari með eignarhald eða eignasýslu í fjármálafyrirtækjum líkt á Íslandi. Í meginatriðum má finna tvenns konar form á eignasýslu í ríkjum Evrópu, annars vegar eru það ráðuneyti, stundum eitt og stundum fleiri sem fara með eignarhaldið. Hins vegar eru það eignarhaldsfélög, ríkisfyrirtæki eða sjálfseignarstofnanir (e. not for profit) sem fara með eignarhaldið. Á Norðurlöndunum er algengt að eitt ráðuneyti fari með eignarhald og eignasýslu í flestum félögum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Dæmi er jafnframt um að önnur ráðuneyti fari með eignarhluti í tiltölulega fáum félögum, einnig að eignarhaldsfélög eða opinber fyrirtæki fari með eignarhluti ríkisins í félögum eins og t.d. Finansiell Stabilitet í eigu danska ríkisins og Solidium í eigu finnska ríkisins.

Bent var á í umsögn Bankasýslu ríkisins að starfræktar væru einingar í Bretlandi og Hollandi sem svipaði mjög til Bankasýslu ríkisins þar sem farið er með utanumhald um eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Í því sambandi benti fjármála- og efnahagsráðuneyti á að þrátt fyrir að starfsemi þessara eininga svipaði til Bankasýslu ríkisins væri um að ræða annars konar félagform og ekki um eiginlegar ríkisstofnanir að ræða. Bent var á í minnisblaði frá ráðuneytinu (fylgiskjal V) að ekki er hægt að sjá að þeir aðilar sem fara með

¹ sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 12 og bls. 18.

eignarhald eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu séu sjálfstæðar ríkisstofnanir líkt og Bankasýslan á Íslandi. Um er að ræða eignarhaldsfélög, sjálfseignarstofnanir eða einingar innan ráðuneytis. Form eignarhaldsfélags er yfirleitt valið þegar meginverkefnið er endurskipulagning og sala eigna á viðskiptalegum forsendum. Þegar um er að ræða félög sem ríki ætlar að eiga verulegan hlut í til frambúðar er eignarhaldið yfirleitt í ráðuneytum.

Það sjónarmið kom fram að rekstrarform og stjórnáslustaða Bankasýslunnar sé ekki sambærilegt við það sem er hjá þeim eignarhaldsfélögum og sjóðum sem fara með eignarhald fjármálafyrirtækja í öðrum löndum. Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt um mikilvægi forms þeirrar einingar sem fer með eignarhald á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, þ.e. hvort um væri að ræða ríkisstofnun, sjóð eða eignarhaldsfélag. Í því sambandi kom fram í máli umsagnaradila að óhád því formi sem verður valið fyrir þá einingu sem mun fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum er aðalatriðið að tryggja að einingin sem falið er eigendahlutverkið sé fagleg og óhád.

Í minnisblaði frá Samtökum fjármálafyrirtækja (fylgiskjal II) er bent á að ekki skipti öllu máli hvort eignarhald ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum er falið sérstakri ríkisstofnun eða með öðrum hætti eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Sömu reglur gilda í meginatriðum varðandi stjórnáslu ráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægur þáttur til að tryggja fagleg sjónarmið og eðlilegar leikreglur í meðferð eignarhluta ríkisins er mótun eigendastefnu sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Í því samhengi var lögð áhersla á að mikilvægt er að hafa í huga að meginástæða þess að Bankasýslan var sett á fót var að tryggja að vinna að endurskipulagningu fjármálafyrirtækja færi fram utan ráðuneytis. Nú er því verki að mestu lokið að mati ráðuneytis og fram kom í minnisblaði þess að eðlilegt væri að leggja Bankasýsluna niður og færa eignarhaldið til ráðuneytis eins og gert er ráð fyrir í nágildandi lögum.

Rekstrarhagræðing.

Fram kom í umsögn Bankasýslu ríkisins að í árslok 2013 fór Bankasýsla ríkisins með 164,5 ma. kr. af eignum ríkissjóðs, eða um 15,5% af eignum A-hluta ríkissjóðs. Rætt var um hvort búast mætti við rekstrarhagræðingu af fyrirhuguðum breytingum. Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti er gert er ráð fyrir að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins nemi um 95 m.kr. Í umsögn Bankasýslu ríkisins kemur hins vegar fram að áætlaður rekstrarkostnaður ársins 2015 sé um 49,5 m.kr. en seinustu tvö ár hafi kostnaðurinn verið undir 75 m.kr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kostnaður við fyrirkomulagið muni nema um 54,6 m.kr. Ekki er ljóst hvort sú fjárhæð innifelur þann kostnað sem mun falla til hjá Ríkiskaupum við að sinna verkefninu.

Ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

Nokkuð var rætt um skipan ráðgjafarnefndar um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu, sbr. 6. gr. frumvarpsins, og fram kom að eðlilegt væri að gera sömu kröfur til nefndarmanna og gert er til stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Í því samhengi var bent á í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti að stjórnarmenn fjármálafyrirtækja bera mjög umfangsmikla ábyrgð á rekstri og starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja og hin tiltölulega ströngu hæfisskilyrði taka mið af þeirri staðreynd. Í frumvarpinu er hins vegar lagt upp með að ráðgjafarnefndin lúti öðrum lögmálum en stjórn hefðbundins fjármálafyrirtækis. Ekki er gert ráð fyrir að nefndin hafi með höndum hefðbundna ákvarðanatöku fyrir utan skipan stjórnarmanna eða beri á neinn hátt sambærilega ábyrgð og hefðbundin stjórn fjármálafyrirtækis. Starfsskilyrði og ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar eru með öðrum orðum ekki sambærileg við stjórn fjármálafyrirtækja.

Lagt er til í minnisblaði Seðlabankans (fylgiskjal I) að nefndarmönnum verði gert að uppfylla sömu hæfiskröfur og gerðar eru til einstaklinga sem skipaðir eru í stjórnir fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins. Á hinn bóginn kom fram það sjónarmið hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti að það væri ef til vill of þröng skilgreining að miða eingöngu við þær hæfniskröfur sem gerðar eru til einstaklinga sem skipaðir eru í stjórnir fjármálafyrirtækja þar sem það að selja eignarhluti ríkisins er ekki bara viðskiptaleg athöfn heldur líka stjórnsýslumál og því þarf líka fólk með stjórnsýsluþekkingu til að tryggja þann hluta af ferlinu.

Í minnisblaði Seðlabanka Íslands er lögð áhersla á mikilvægi þess að ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sé eins sjálfstæð og kostur er og að umgjörð um starfsemi hennar verði þannig að pólitísk áhrif á starf hennar séu sem minnst. Því mætti í lögum mæla fyrir um ákveðinn skipunartíma, t.d. 3 ár. Í því samhengi má benda á sjónarmið í fylgiskjali II hvort ekki væri kostur að í nefndinni ættu sæti einstaklingar sem tilnefndir væru af utanaðkomandi fagaðilum í stað þess að ráðherra tilnefni alla nefndarmenn.

Þar sem gert er ráð fyrir að ráðgjafarnefndin skuli vera ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta ríkisins, eigendastefnu, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta ríkisins og um önnur atriði er varða framkvæmd laganna telur efnahags- og viðskiptanefnd mikilvægt að ráðgjafarnefndinni verði tryggður tími og aðstaða til að fullnægja hlutverki því sem henni er falið samkvæmt frumvarpinu.

Aðkoma Alþingis að ferlinu.

Í minnisblaði frá Fjármálaeftirlitinu (fylgiskjal IV) koma fram röksemdir fyrir því að Alþingi taki afstöðu til grundvallarforsendna og framkvæmdar við sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum í löggjöf um söluheimild á slíkum eignarhlut. Til rökstuðnings fyrir þessu sjónarmiði er vísað til 6. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna, þar sem segir m.a.: „heimild Alþingis til sölu Landsbankans og Búnaðarbankans í lögum nr. 70/2001 hljóðaði um það eitt að heimilt væri að selja hlutafé ríkissjóðs í þessum bönkum. Þar var ekki að finna neina stefnumörkun af hálfu Alþingis eða efnisreglur um hvernig ætti að standa að sölnunni.“ Í 8. gr. kemur fram að nefndum Alþingis skal veittur hæfilegur frestur til að gera athugasemdir við efni greinargerðar sem ráðherra skal útbúa um ráðgerða sölumæðferð skv. 2. mgr. 8. gr. Bent var á að í ljósi þess hversu mikilvægt er að um einkavæðingu bankanna verði sátt hjá þjóðinni er nauðsynlegt að gera ráð fyrir því að tillögu að sölumæðferð sem ráðherra leggur fram þurfi Alþingi að samþykkja í stað þess að þinginu sé einvörðungu send greinargerð til umsagnar.

Einnig segir að leita skuli umsagna Seðlabanka Íslands um jafnræði bjóðanda, líkleg áhrif sölu á gjaldeyrismarkað, gjaldeyrisforda og laust fé í umferð. Seðlabanki Íslands vakti máls á því að bankinn kynni að vilja taka afstöðu til fleiri þátta varðandi söluférlid, t.d. áhrifa á stöðugleika fjármálakerfisins og með hvaða hætti lagt er mat á hæfi tilbodsgjafa. Í því samhengi var bent á að samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (VI. kafli um eignarhluti og meðferð þeirra), ber Fjármálaeftirlitinu að meta hæfi þeirra sem fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Það gæti verið rétt að Fjármálaeftirlitið hefði einnig kost á að koma sjónarmiðum sínum varðandi hæfisskilyrði að áður en sala á stærri eignarhlutum hefist.

Meginreglur við sölumæðferð eignarhluta (9. gr.)

Í 9. gr. er talað um að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti. Í minnisblaði sínu um málið (fylgiskjal I) bendir Seðlabanki Íslands á að þetta ákvæði gæti gengið gegn því markmiði að íslensk fjármálafyrirtæki komist í eigu traustra eigenda. Einnig bendir bankinn á að framangreind skilgreining á

hagkvæmnishugtakinu sé of mikil einföldun. Það hvort tilboð telst gott í þjóðhagslegum skilningi ræðst ekki einungis af því hve hátt boð er heldur ekki síður af því hve traustur tilboðsgjafinn er. Bent var á að fleiri viðmið geti þurft að taka til greina en hæsta verð, hvort kaupandi hafi burði til að vera traustur bakhjarl bankans, hvort kaupandinn sé innlendir eða erlendir, hvernig greitt er, hvernig kaupin eru fjármögnuð og fleira.

Þannig væri t.d. ekki hagfellt fyrir landsmenn ef hæstbjóðandi í eignarhlut reyndist vera erlendir kaupandi sem fjármagnar kaupin innan lands að miklu leyti og flytur arðgreiðslur af eignarhlut í bankanum úr landi um ókomin ár. Aðili sem býður mjög hátt verð gæti þurft að taka meiri áhættu í rekstri til að kaupin borgi sig. Ef eigandi hefur ekki burði til að styðja við banka þegar á móti blæs eða vilja til þess að gera það, t.d. vegna þess að öryggisnetið sem bankakerfið starfar innan kann að leiða til þess að kostnaðurinn falli á skattgreiðendur fremur en eigandann, getur hæsta tilboðið reynst hið lakasta þegar upp er staðið. Í því ljósi gæti reynst nauðsynlegt að breyta texta 9. gr. frumvarpsins um hagkvæmni þannig að fleiri þættir en verð geti haft áhrif við mat tilboða. Einnig var nefnt að ekki er fyllilega ljóst af greininni hvaða greinarmunur er á „hæsta verði“ og „markaðsverði“. Bent var á að þegar um er að ræða viðskipti með smáa eignarhluti sem eru skráðir í kauphöll þá er markaðsverð að jafnaði um leið hæsta verð. Í minnisblaði Seðlabanka Íslands (fylgiskjal I) er gerð tillaga að breyttu orðalagi 9. gr. frumvarpsins.

Nefndinni barst minnisblað frá Ríkiskaupum (fylgiskjal III) þar sem kemur fram að Ríkiskaup munu samkvæmt frumvarpinu aðeins koma að máli þegar ákvarðanir um sölu hafa verið teknar og ekki taka ákvörðun um söluaðferðir. Ekki er gert ráð fyrir að þessi verkefni frekar en önnur stór verkefni sem Ríkiskaup hafa komið að muni auka sérstaklega rekstrarkostnað stofnunarinnar. Tekjur stofnunarinnar af sölu slíkra eignarhluta munu miðast við að þær standi undir rekstri verkefnisins. Fram kemur að stofnunin telur verkefnið falla vel að starfsemi og fram kemur í fylgiskjali III að sölumæðferð eignarhluta ríkisins í tilgreindum fjármálafyrirtækjum falli vel að starfsemi Ríkiskaupa og að stofnunin vel í stakk búin til þess að takast á við verkefnið. Vegna eðlis starfsemi Ríkiskaupa þurfa starfsmenn stofnunarinnar sífellt að setja sig inn í mörg mismunandi verkefni. Stofnunin leitar í samráði við seljendur eða kaupendur þeirrar ráðgjafar sem þörf er á hverju sinni við einstök verkefni. Starfsmenn Ríkiskaupa eru sérfræðingar í flóknum innkaupa- og söluverkefnum og sjá ávallt til þess að skýrum leikreglum og formsatriðum sé fylgt samkvæmt þeim gögnum sem lögð eru til grundvallar á vali viðsemjanda. Þær leikreglur eru skýrt markaðar í nógildandi lögum um opinber innkaup og í því frumvarpi sem nú liggur fyrir þinginu og mál þetta fjallar um.

Nefndin hefur farið yfir helstu álitamál varðandi frumvarpið og eru þau reifuð í álitum þessu.

Nefndin er ekki einhuga í afstöðu sinni til málsins og ýmis sjónarmið sem hér eru reifuð endurspeglar ekki endilega skoðanir einstakra nefndarmanna. Samt sem áður er vonast til að yfirferð þessi geti verið gagnleg fyrir vinnu fjárlaganefndar við málið.

Guðmundur Steingrímsson gerir eftirfarandi fyrirvara: Nefndin fékk alltof skamman tíma til að fjalla um þetta viðamikla mál og bagalegt að ekki gefist betri tími til að vinna málið. Nefndin þurfi að senda frá sér umsögn með mörgum óútkljáðum álitaefnum sem æskilegt hefði verið að vinna áfram.

Alþingi 3. júní 2015
Frosti Sigurjónsson, form.,
Willum Þór Þórsson,
Líneik Anna Sævarsdóttir,
Vilhjálmur Bjarnason,
Unnur Brá Konráðsdóttir,

Sigríður Á. Andersen,
Steingrímur J. Sigfússon,
Árni Páll Árnason, m. fyrirvara,
Guðmundur Steingrímsson, m. fyrirvara.

Fylgiskjal I – minnisblað Seðlabanka Íslands
Fylgiskjal II minnisblað Samtaka fjármálafyrirtækja
Fylgiskjal III minnisblað Ríkiskaupa
Fylgiskjal IV minnisblað Fjármálaeftirlitsins
Fylgiskjal V minnisblað fjármála- og efnahagsráðuneytis.