

Vestmannaeyjum, 30. mars 2024

Umsögn Öldu um frumvarp um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka (mál nr. 920/154)

Alda telur að einkavæðing eins og sú sem áformað er að eigi sér stað um eftirstandandi hlut íslenska ríkisins í Íslandsbanka sé ólíkleg til að ná þeim markmiðum sem henni er ætlað að ná. Af fyrri reynslu verður að teljast mjög ósennilegt að einkavæðing af þessu tagi verði gerð í nokkurri sátt við samfélagið. Félagið telur mikilvægt að horft sé til annars konar eignar- og rekstrarforms banka í náinni framtíð.

I. Einkavæðing og dreift eignarhald

Í fyrri einkavæðingu á bankakerfinu í kringum aldamótin síðustu var iðulega stefnt að dreifðu eignarhaldi meðal hluthafa, einkum til að minnka líkurnar á að stórir hluthafar myndu ráða ferðinni í stjórnun bankanna, eigin hagsmunum í hag fremur en bankans og annarra hluthafa. Þetta misheppnaðist gjörsamlega, eins og vel er þekkt.¹ Engin ástæða er til að halda að fari öðruvísi nú, jafnvel þótt aftur sé stefnt að dreifðu eignarhaldi í þessari einkavæðingu, enda munu hlutir ganga kaupum og sölum á hlutabréfamarkaði og geta fjársterkir aðilar vel eignast stóran hlut hægt og rólega í gegnum markaðinn. Þetta er mjög líklegt til að gerast.

Nauðsynlegt að stefnt sé að annars konar tegund eignarhalds til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstur í eignarhaldi banka, enda eru þeir lykilaðilar í hagkerfinu og brýnt að um þá ríki traust.

II. Þjónustugjöld, hagnaður og samkeppni

Með einkavæðingu banka á að sleppa öflum markaðshagkerfisins lausum, efla þannig samkeppni og lækka verð til notenda bankanna. Nú þegar meiri hluti Íslandsbanka hefur verið einkavæddur, annar stór viðskiptabanki er að fullu einkavæddur og sá þriðji (Landsbankinn) er rekinn á sömu forsendum og hinir tveir, er ekki að sjá að þetta muni ganga eftir: Þjónustugjöld hafa haldist há undanfarin ár og vaxtamunur haldist mjög hár – en hagnaður og arðgreiðslur

¹ Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. 1. Bindi, bls. 107-110. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis.

bankanna til eigenda aukist ár frá ári að sama skapi. Mikil sjálfvirkni- og tæknivæðing bankanna og lækkun bankaskatts hefur ekki skilað sér til neytenda í lægra verði – heldur til eigenda.² Ástæða þessa er mjög einföld: Bankarnir skipta með sér markaðnum og eru allir reknir eftir sömu forskriftinni – háþöfnun hagnaðar.

Mjög ósennilegt verður að teljast að markmiði um aukna samkeppni og lægra verð á bankamarkaði náist með frekari einkavæðingu banka. Huga verður að öðrum leiðum í rekstri banka til að þessi markmið geti náðst.

III. Einsleitni skapar hættur

Félagið varar við hugmyndum um fulla einkavæðingu allra bankanna, enda mun það þýða einsleitni er kemur að rekstrarformi á þessum fákeppnismarkaði þar sem stórir einkaaðilar muni að fullu stýra ferðinni með rekstur, uppbyggingu og framtíðaráform bankana og í reynd sjálfs bankakerfisins. Jafnframt skapast sú hættu að bankarnir muni allir taka upp sömu stefnu, rétt eins og gerðist með bankana eftir einkavæðingu þeirra eftir síðustu aldamót. Þetta getur þýtt að þeir fjárfesta á sama hátt, að þeir stefni allir að sams konar vexti og framtíðarþróun og veiti sams konar þjónustu. Raunveruleg hættu er á að áhætta í rekstri bankanna verði óhóflega mikil, rétt eins og gerðist í aðdraganda falls bankanna 2008.³

Það er því mikilvægt að í það minnsta einn banki geti veitt öflugna samkeppni og jafnframt að ríkið geti haft skynsamleg áhrif á þróun bankaþjónustu.

IV. Tekjur og áhætta ríkissjóðs

Ein meginrök fyrir einkavæðingu banka á Íslandi er og hefur verið að ríkissjóður dragi úr áhættu sinni af þátttöku í bankarekstri og fái tekjur af sölunni. Þessi rök standast ekki skoðun.

Áhætta. Bankar eru alltaf *de facto* á ábyrgð ríkja – falli þeir þarf ríki alltaf að taka afstöðu til hvort eigi að koma þeim til bjargar. Stundum er það gert og stundum ekki, samanber nýleg gjaldþrot banka í Bandaríkjunum. Í tilfelli stóru bankanna þriggja á Íslandi er ljóst að *ríkið mun á einn eða annan hátt ábyrgjast skuldbindingar þeirra* – þeir eru hreinlega of mikilvægir fyrir samfélagið til að fara í gjaldþrot eins og hvert annað fyrirtæki. Þetta þýðir að fjárfestar geti verið viljugri til að lána slíkum bönkum, jafnvel þótt áhættan sé óhófleg, enda vita þeir að ríkið er líklegt til að hjálpa til, fari illa. Hættan er að bankarnir nýti sér þetta, eigendum þeirra til framdráttar, sem skapar þá freistnivanda og setur í raun og veru enn meiri ábyrgð á hendur samfélagsins, en það eru hluthafar sem hagnast þegar allt gengur vel. Þetta gerðist eftir einkavæðinguna í kringum aldamótin⁴ og er enn líklegt til að gerist. Það eru því ekki gild rök að

² Stjórnarráð Íslands (ágúst 2023). *Gjaldtaka og arðsemi viðskiptabankanna: Skýrsla starfshóps menningar- og viðskiptaráðherra*. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.

³ Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), bls. 33.

⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), bls. 71.

með einkavæðingu losni ríkið undan áhættu af bankarekstri – því ef illa tekst til getur áhættan fyrir ríkið og samfélagið þvert á móti *aukist* með einkavæðingu.

Tekjur. Þótt ríkissjóður fá tekjur af sölu banka er ekki þar með sagt að ríkið sé laust allra mála og að salan muni borga sig fjárhagslega. Þetta kom bersýnilega í ljós á árinu 2008, við fall bankanna og fjármálakerfisins, þegar skuldir íslenska ríkisins jukust um 600 milljarða á örstuttum tíma, vegna þess að ríkið þurfti að taka á sig skuldbindingar banka og bregðast við krísunni sem upp var komin með lántökum. Ágóðinn af einkavæðingu bankanna, um 76 milljarðar á verðlagi ársins 2008,⁵ varð að engu. Hætt er við að verði áfall á bankakerfið, að ríkið muni þurfi enn á ný að taka á sig skuldbindingar og ábyrgðir sem eru langt umfram andvirði einkavæðingar banka. Rökin um tekjur eru því ekki ýkja sannfærandi.

Nauðsynlegt er að eignar- og rekstrarform um banka sé þannig háttað að áhætta ríkisins og samfélagsins sé raunverulega lágmörkuð. Það þarf að koma fram í rekstri bankanna sjálfra, skipulagi áhættutöku þeirra og þá er nauðsynlegt að ríkið geti haft raunveruleg áhrif á rekstur þeirra með einhverjum hætti til að draga úr áhættunni. Jafnframt er eðlilegt er að ríkið hafi einhverjar tekjur af bönkum, til móts við sitt þrautavarahlutverk, svo sem í gegnum skattkerfið.

V. Annað eignar- og rekstrarform er nauðsynlegt

Í gegnum umsögn þessa hafa eftirfarandi atriði verið leidd fram:

- Eignar- og rekstrarform um banka leiði til að áhætta ríkisins og samfélagsins sé raunverulega lágmörkuð.
- Eignarhald banka dragi úr hagsmunaárekstrum.
- Rekstrarform banka ýti undir samkeppni á bankamarkaði.
- Eðlilegt er að ríkið hafi einhverjar tekjur af bönkum.
- Ríkisvaldið þarf að geta haft skynsamleg áhrif á þróun bankaþjónustu.

Ósennilegt er að þessum markmiðum verði náð með einkavæðingu banka og skráningu á hlutabréfamarkaði, eins og hér hefur verið imprað á. Hins vegar er til form banka sem getur stuðlað að öllu ofangreindu: Samfélagsbankar.

Samfélagsbankar eru bankar reknir í þágu notenda bankanna fremur en hluthafa. Samfélagsbankar stilla hagnaði í hóf og nýta hagnað sinn til að bæta bankann og styrkja, þeir greiða ekki arð. Þeir leitast við að veita sem besta þjónustu fyrir sem lægst þjónustugjöld og fyrir sem lægstu vaxtaþóknun. Þeir stilla áhættu í hóf. Að öðru leyti eru samfélagsbankar eins og aðrir bankar: Þeir keppa á markaði og veita sams konar þjónustu og aðrir bankar og greiða

⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis (2010), bls. 100 og 107.

samkeppnishæf laun. Samfélagsbankar geta verið reknir sem sjálfseignarstofnanir og þurfa ekki að vera undir beinni umsjón ríkisins – þannig er dregið úr líkum á hagsmunaárekstrum. Ríkið myndi vitanlega hafa tekjur í gegnum skatta sem þeir greiða eins og aðrar bankastofnanir. Þá ætti ríkið auðveldara með að hafa óbein áhrif á bankamarkaðinn verði einn banki rekinn með samfélagsleg sjónarmið í huga.

Fjölmarginir samfélagsbankar eru til í heiminum. Í Þýskalandi er rekið net banka sem eru nefndir *Sparkasse* og teljast vera um 40% af bankakerfi landsins. Í Bretlandi er rekinn öflugur samfélagsbanki, *Nationwide* að nafni. Þessir bankar veita öðrum bönkum samkeppni í verði og gæðum. Þeir veita hagnaðardrífnum bönkum samkeppni og stuðla að stöðugleika.

Í fjármálakrísunni 2008–2010 voru samfélagsbankar erlendis ólíklegri en hagnaðardrífir einkabankar til að lenda í vandræðum. Ástæðan er að samfélagsbankar taka síður áhættu í von um skjótfenginn hagnað, heldur einblína á þjónustuhlutverk sitt við notendur sína og að verja hag þeirra. Þessir bankar, vegna rekstrarforms og eignarhalds, draga úr áhættu í rekstri sínum fremur en að auka áhættuna.

Stefnan sem hefur verið mörkuð með einkavæðingu bankanna á Íslandi mun þýða að bankarnir þjóni litlum hópi hluthafa fremur en samfélaginu, með tilheyrandi áhættu fyrir samfélagið og ríkissjóð, en án þess að notendur bankanna njóti þess í betri kjörum. Einsleitni sér til þess að bankarnir haga sér allir á sama veg og samkeppni verði lítil og kostnaður óþarflega mikill fyrir samfélagið. Félagið hvetur stjórnarsýsluna og Alþingi til að huga að samfélagsbankaformi sem rekstrarformi fyrir í það minnsta einn banka, Landsbankann, til að minnka áhættu samfélagsins og draga úr kostnaði samfélagsins við bankakerfið.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður