

Nefndarsvið alþingis
Bt. efnahags- og viðskiptanefndar
Smiðju, Tjarnagötu 9
101 Reykjavík



Reykjavík, 2. maí 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka. Mál nr. 920 á 154. löggjafarþingi.

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið að koma á framfæri athugasemdum við ofangreint frumvarp. Ráðið skilaði umsögn við frumvarpið á fyrri stigum og vill koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri:

- Jákvæð áhersla á gagnsæi, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræði
- Ákvæði um sérstakt hæfi, upplýsingagjöf og úttekt eru til bóta
- Hið opinbera á ekki að stunda atvinnurekstur í samkeppni við einkaaðila
- Eignarhald íslenska ríkisins á bönkum er á skjön við önnur vestræn ríki

Viðskiptaráð fagnar áformum um að gengið verði frá sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka sem eru í samræmi við gildandi fjárlög, fjármálaáætlun og stjórnarsáttmála. Ráðið gerir ekki athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins en telur jákvætt að við ráðstöfun skuli horft til gagnsæis, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræðis auk þess sem skýrt er kveðið á um að sérstakt hæfi, upplýsingagjöf og úttekt í 5. gr. frumvarpsins. Þá telur ráðið mikilvægt að framkvæmd sölunnar verði fagleg, standist rýni og tryggi ríkinu hagstætt verð fyrir hlut sinn í bankanum. Að mati Viðskiptaráðs hníga sterk rök að því að ríkið ljúki við sölu á Íslandsbanka, ekki síst í ljósi umfangsmikilla breytinga á lögum og eftirliti með fjármálafyrirtækjum undanfarin ár.

Með frumvarpinu er lagt til að stuðst verði við markaðssett útboð við framkvæmd sölunnar þar sem áhersla er lögð á fyrirsjáanleika, jafnræði og gagnsæi. Ráðið er fylgjandi þessari nálgun jafnvel þótt það geti leitt til þess að ríkið fái lægra verð fyrir eignarhlut sinn. Á sama tíma má hún ekki vinna gegn meginreglu frumvarpsins um hagkvæmni enda jafnframt miklir hagsmunir fólgnir í því að ríkið fái sem hæst verð fyrir eignarhlut sinn í bankanum.

Hið opinbera á ekki að stunda atvinnurekstur

Umsvifamikill atvinnurekstur hins opinbera skekkir samkeppnisstöðu fyrirtækja. Hið opinbera er stærsti atvinnurekandi á Íslandi og spannar atvinnustarfsemi ríkis og sveitarfélaga um 26 atvinnugreinar. Af þeim 46.000 manns sem starfa fyrir hið opinbera starfa um 6.500 manns í opinberum atvinnurekstri. Sá rekstur er frábrugðinn öðrum

opinberum störfum að því leyti að um er að ræða tekjuskapandi áhætturekstur sem oft og tíðum er einnig sinnt af einkaaðilum.¹

Að mati Viðskiptaráðs á hið opinbera ekki að stunda atvinnurekstur sem aðrir geta sinnt. Það er hagkvæmast bæði fyrir þá sem þiggja þjónustu og einnig þá sem fjármagna hana að hún sé veitt á samkeppnismarkaði. Hvatar opinbera aðila til að bæta þjónustu og lækka kostnað eru veikari en hjá einkaaðilum, sem leiðir til sóunar. Atvinnurekstur hins opinbera hefur í för með sér fleiri vandamál:

- **Áhætta.** Þeir fjármunir sem tapast vegna skapandi eyðileggingar lenda á herðum skattgreiðenda sem taka áhættuna í stað einkaaðila. Þá fer hið opinbera ekki í gjaldþrot sem skapar hættu á að taprekstur haldi áfram, jafnvel árum og áratugum saman.
- **Samþjöppun valds.** Með opinberum atvinnurekstri skapast hættu á að stjórnvöld verðleggi tilteknar vörur og þjónustu út frá stjórnmalahagsmunum en ekki arðsemissjónarmiðum.
- **Umboðsvandi.** Eigendur opinberra rekstraraðila, almenningur í viðkomandi ríki, hafa nær enga aðkomu að rekstrinum. Það skapar umboðsvanda (*e. agency problem*) hjá starfsfólkinu sem er þá síður líklegt til að vinna að hagsmunum eigenda samanborið við einkageirann.
- **Hagsmunaárekstur.** Eitt af grunnhlutverkum stjórnvalda er að setja atvinnurekstri leikreglur sem farið er eftir. Þegar hið opinbera er báðum megin borðsins er hættu á að því hlutverki sé verr sinnt.

Bankarekstur er atvinnurekstur

Viðskiptabankastarfsemi á það sammerkt með öðrum atvinnugreinum að vera áhætturekstur. Í [hvitbók stjórnvalda um fjármálakerfið](#) eru taldir upp sjö áhættuþættir sem fjármálafyrirtæki standa frammi fyrir og bent á hvernig þeir geti haft áhrif á rekstur þeirra (mynd 1). Með bankarekstri leggur ríkið þessa áhættu á herðar almennings, sem ber tjónið af skakkaföllum sem geta orðið í rekstrinum. Að mati Viðskiptaráðs er óeðlilegt að binda fjármuni skattgreiðenda í slíkum áhætturekstri. Hlutverk ríkisins er að skapa hagfellt rekstrarumhverfi, tryggja skilvirkt regluverk og eftirlit og stuðla þannig að stöðugleika. Það gagnast ekki síður viðskiptavinum fjármálafyrirtækja.

¹ Nánar má lesa um atvinnurekstur hins opinbera á blaðsíðu 34 í [skýrslu Viðskiptabings 2024](#), sem fjallar um hið opinbera.

Mynd 1

Áhættuþættir í rekstri viðskiptabanka eru þónokkrir

Áhættuþáttur	Mögulegar afleiðingar
Útlánaáhætta	<ul style="list-style-type: none">• Tap ef viðskiptavinur stendur ekki við sína skuldbindingu við bankann.
Markaðsáhætta	<ul style="list-style-type: none">• Tap vegna sveiflna í virði eigna, skulda og fjármálagerninga.
Rekstraráhætta	<ul style="list-style-type: none">• Tjón vegna óviðunandi innri ferla, kerfa og mistaka starfsmanna, eða utanaðkomandi atvika.
Lausafjárahætta	<ul style="list-style-type: none">• Ekki hægt að fjármagna skuldir eða breytingar á rekstri
Orðsporsáhætta	<ul style="list-style-type: none">• Tap vegna neikvæðrar ímyndar í huga viðskiptavina, hluthafa eða fjárfesta
Viðskiptaáhætta	<ul style="list-style-type: none">• Hagnaður minnkar vegna lægri tekna eða aukins kostnaðar (ótengt öðrum áhættuþáttum)
Kerfisáhætta	<ul style="list-style-type: none">• Hættan við að vera í rekstri nátengdum stöðu hagkerfisins veldur sveiflum í afkomu þegar illa árar

Heimild: Hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið

Eignarhald íslenska ríkisins á skjön við vestræn ríki

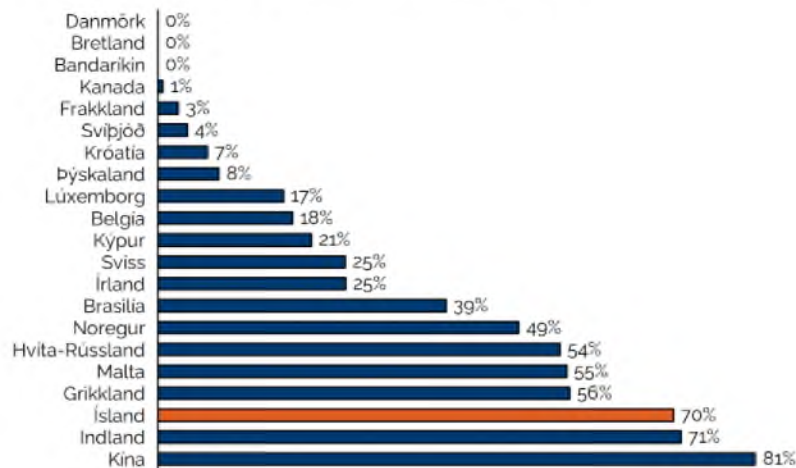
Fá ríki eru jafn umsvifamikil og Ísland þegar kemur að eignarhaldi hins opinbera í fyrirtækjum á sviði bankaþjónustu (mynd 2). Árið 2023 var hlutdeild banka sem íslenska ríkið fer með meira en 50% miðað við heildareignir bankanna. Til samanburðar var hlutfallið aðeins 5% í hátekjuríkjum árið 2020.² Sé miðað við banka sem íslenska ríkið fer með yfir fimmtungshlut í er hlutdeildin ennþá hærrí, eða yfir 70%.

² Sjá nánar hér: [Panizza, U. \(2023\). Bank ownership around the world.](#)

Mynd 2

Fá ríki ganga lengra í opinberu eignarhaldi á bönkum

Opinbert eignarhald valinna ríkja í viðskiptabönkum^{1 2 3}



1. Eignarhlutur hins opinbera í fjármálafyrirtækjum þar sem opinbert eignarhald er yfir 20%. 2. Tölur fyrir 2023 á Íslandi miðast við eignarhlut ríkisins í viðskiptabönkum á Íslandi og heildareignir þeirra. 3. Árið 2023 á Íslandi, 2020 fyrir önnur lönd eða árið 2016. Heimildir: Viðskiptaráð Íslands, ársreikningar íslensku viðskiptabankanna, Panizza, Ugo, 2023. Bank Ownership Around the World. IHEID Working paper 07-2023. [Aðgengilegt hér.](#)

Svo umfangsmikið eignarhald íslenska ríkisins á viðskiptabönkum raskar samkeppni, líkt og Samkeppniseftirlitið benti á í ákvörðun sinni í tengslum við framsal á eignarhaldi á Íslandsbanka til ríkissjóðs 2016.³ Áframhaldandi sala eignarhluta ríkisins í Íslandsbanka er þess vegna mikilvægt skref í færa Ísland nær þeim þjóðum sem við berum okkur gjarnan saman við.

Hið opinbera

Þrátt fyrir kraft í íslensku efnahagslífi er ríkissjóður ennþá rekinn með halla. Sala eftirstandandi eignarhluta í Íslandsbanka dregur úr þessum halla með því að lækka skuldsetningu og þar með vaxtagreiðslur. En jafnvel þótt salan gangi eftir verður ríkið eftir sem áður umfangsmikið á bankamarkaði. Viðskiptaráð hvetur því stjórnvöld til að huga að því að losa enn frekar um eignarhald í fjármálafyrirtækjum.

Til viðbótar við fjármálafyrirtæki eru umtalsverðir opinberir fjármunir bundnir í öðrum fyrirtækjum (mynd 3). Að mati Viðskiptaráðs er tímabært að skoða hvernig megi draga enn frekar úr skuldsetningu ríkissjóðs með því að selja hluti í þessum fyrirtækjum. Það er sérstaklega aðkallandi í ljósi þess að vaxtagjöld ríkissjóðs eru komin yfir 100 milljarða á ári og orðin einn stærsti útgjaldaliður ríkisins. Með því að losa um eignarhald á fyrirtækjum í eigu hins opinbera mætti auka samkeppni samhliða því að laða að fjárfestingu, bæði frá innlendum aðilum og erlendum.

³ <https://www.samkeppni.is/media/akvardanir2016/Akvordun-9-2016-Framsal-Glitnis-hf.-a-95-hlutafjar-Islandsbanka-hf.-til-Rikissjods-Islands.pdf>

Mynd 3

Umtalsverðir fjármunir eru bundnir í fyrirtækjum í eigu hins opinbera

Flokkur	Félag	Áætlað söluvirði (ma. kr.) ¹	Samtals
1. Fjármál	Íslandsbanki hf.	63	249 ma. kr.
	Landsbankinn hf.	186	
2. Orka	Landsvirkjun	726	1.298 ma. kr.
	Orkuveita Reykjavíkur	549	
	Orkubú Vestfjarða ohf.	23	
3. Veitur	Landsnet	70	138 ma. kr.
	HS Veitur	10	
	Rarik ohf.	58	
4. Annað	Isavia ohf.	60	110 ma. kr.
	ÁTVR	12	
	Sorpa	19	
	Harpa ohf.	8	
	Íslandspóstur hf.	7	
	RÚV ohf.	5	
Alls			1.795 ma. kr.

1. Her er miðað við V/I (e. Price-to-book) hlutföll hjá sambærilegum fyrirtækjum.

Heimild: Ársreikningar viðkomandi fyrirtækja, Damodaran, útreikningar Viðskiptaráðs.

Viðskiptaráð hvetur því stjórnvöld til að ljúka við sölu á eignarhlutum ríkissjóðs í Íslandsbanka, sem og halda áfram að losa um eignarhald hins opinbera í öðrum fyrirtækjum í atvinnurekstri.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái fram að ganga.

Virðingarfyllst,

María Guðjónsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs

Gunnar Úlfarsson
Hagfræðingur Viðskiptaráðs