

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

### Aðdragandi.

Ákvörðun ríkisstjórnarinnar um að beita sér fyrir sölu á 15% hlut í ríkisbönkunum, Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. á sér nokkurn aðdraganda. Löngu er vitað um áhuga fjármálamanna á því að einkavæða ríkisbankana sem og aðrar eignir ríkisins. Einnig hefur verið ljóst allan þennan áratug að þær ríkisstjórnir sem setið hafa undir forsæti Sjálfstæðisflokksins hafa verið hallar undir sjónarmið af þessu tagi. Hins vegar hafa raunveruleg áform sjaldnast verið opinberuð fyrr en að afloknum kosningum og má ætla að skýringin sé sú að andstaða gegn einkavæðingunni er mikil. Í þessu ljósi má eflaust skýra þá aðferðafræði sem notuð hefur verið við einkavæðinguna. Ákvarðanir hafa verið teknar skref fyrir skref og jafnan hefur verið haft á orði að nauðsynlegt sé að fara varlega í sakirnar; í mörgum tilvikum hefur því jafnvel verið lýst yfir að ekki standi til að selja viðkomandi ríkiseignir, einungis sé ráðgert að koma á breyttu rekstrarformi. Yfirlýsingar af þessum toga voru viðhafðar þegar fyrst voru viðraðar hugmyndir um að gera Landsbankann og Búnaðarbankann að hlutafélögum í upphafi stjórnarsamstarfs Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks árið 1995. Nokkru síðar kom svo annað hljóð í strokkinn.

Enn kvað þó við þennan tón þegar frumvarp til laga um stofnun hlutafélaga um Landsbankann og Búnaðarbankann var lagt fyrir Alþingi á 121. löggjafarþinginu 1996–97. Í greinargerð með frumvarpinu segir eftirfarandi: „Þótt ekki sé ráðist í sölu á fjármálastofnunum í eigu ríkisins mælir margt með því að slík starfsemi sé rekin í formi hlutafélaga. Þetta á við jafnvel þótt ríkið sé eini eigandi viðkomandi hlutafélags eins og gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi. Starfsemi hlutafélaga er í vandlega skilgreindu formi og hefur löggjafinn sett ítarlegar reglur þar um, m.a. um starfssvið stjórnar, framkvæmdastjórnar og aðalfundar. Nefna má að í hlutafélagalögum eru ákvæði sem vernda rétt minnihlutaeigenda. Þar sem ríkið býður öðrum til samstarfs um atvinnurekstur er því hlutafélagsformið sérstaklega viðeigandi. Með því að reka viðskiptabanka í hlutafélagsformi verður reksturinn einnig sveigjanlegri. Þá veldur fjárhagsleg uppbygging fyrirtækis því að mjög æskilegt er að reka fyrirtæki í eign ríkisins í hlutafélagsformi.“

Litlu síðar er áréttað í greinargerðinni að bankarnir verði áfram í eign ríkisins: „Frumvarpið gerir ráð fyrir að óheimilt verði að selja eignarhluti ríkissjóðs í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., nema með samþykki Alþingis. Þannig er beinlínis tekið fram í 6. gr. frumvarpsins að hlutafé í eigu ríkissjóðs í bönkunum tveimur verði ekki selt, nema með samþykki Alþingis. Það er stefna ríkisstjórnarinnar að hinum nýju hlutafélagsbönkunum verði gefið nokkurt svigrúm til að fóta sig á markaðinum. Þau sjónarmið hafa komið fram að óvissa um eignarhald hlutafélagsbankanna geti leitt til þess að þeir eigi erfiðara með

að ná hagstæðum kjörum í lánasamningum við erlenda lánveitendur. Til að tryggja festu í rekstri hlutafélagabankanna er miðað við að ríkissjóður selji ekki hlutabréf sín í þeim fyrstu fjögur rekstrarár þeirra.“ En auðvitað var framtíðarlandið alltaf í huga stýrimanna ríkisstjórnarinnar.

Í 6. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að óheimilt sé að selja hlut ríkisins í bönkunum án samþykkis Alþingis segir engu að síður að ráðherra geti „til að styrkja eiginfjárstöðu hlutafélagsbankanna, heimilað útboð á nýju hlutafé“. Útboði á hlutafé eru þó sett þau takmörk að samanlagður eignarhlutur annarra aðila en ríkissjóðs megi ekki vera hærri en 35% af heildarfjárhæð hlutafjár í hvorum bankanna um sig. Hér hafði sú snilldarlega aðferðafræði verið fundin upp að bann var sett við því að selja ríkisbankana án samþykkis Alþingis en hins vegar gat ráðherra gripið til þess ráðs að styrkja eiginfjárstöðu þeirra með aukningu hlutafjár. Þess vegna er sú staða komin upp nú þegar lagt er fyrir Alþingi frumvarp um heimild Alþingis til að selja 15% hlut ríkisins í bönkunum tveimur að „ríkið á ... um 85% hlutafjár í Landsbanka og Búnaðarbanka“ svo vitnað sé til greinargerðar frumvarpsins sem ríkisstjórnin vill nú fá samþykkt því að „nýtt hlutafé í bönkunum að verðmæti um 15% af heildarhlutafé hvors banka var boðið almenningi til kaups síðari hluta ársins 1998“.

### **Hvers vegna vill ríkisstjórnin selja bankana?**

Ástæður fyrir ákvörðun ríkisstjórnarinnar að selja bankanna hafa verið færðar í margvíslegan búning. Þannig segir í greinargerð með frumvarpinu: „Ríkisstjórnin hefur haft þá stefnu að jafna aðstæður á milli ríkis og einkaaðila og draga úr hlutverki ríkisins í starfsemi sem einkaaðilar geta stundað og þar sem samkeppni þrífst. Þetta á ekki hvað síst við um fjármagnsmarkaðinn.“ Hér er lýst pólitískri stefnu. Að sjálfsögðu er reynt að leiða rök að því að það sé til mikilla hagsbóta að fylgja þeirri stefnu og selja ríkisbankana; til lengri tíma þjóni það markaðsviðskiptum, til skemmri tíma sé á það að líta að salan færi ríkissjóði tekjur, en jafnframt hefur því sjónarmiði nokkuð verið haldið á lofti að nú þegar þenslumerkja gætir í efnahagslífinu sé sala á ríkiseignum til þess fallin að draga úr þenslunni því að með því móti sé bundið fjármagn sem að öðrum kosti færi til neyslu.

### **Pólitik og lýðræði.**

Hin pólitísku rök fyrir því að einkavæða bankana ber að sjálfsögðu að taka alvarlega. Í greinargerð með frumvarpinu er velsæld bankanna rakin til þess að þeir voru gerðir að hlutafélögum: „Árangurinn af þessum aðgerðum hefur þegar komið í ljós. Rekstur Landsbankans og Búnaðarbankans hefur gengið vel og er hagnaður þeirra meiri en áður í sögu bankanna þrátt fyrir að vaxtamunur hafi lækkað verulega. Samanlagður hagnaður bankanna var nærri 1.600 millj. kr. á árinu 1998 og um 1.300 millj. kr. á fyrri hluta þessa árs. Áhyggjur manna um að bankarnir þyrftu langan tíma til aðlögunar áður en hægt væri að hefja sölu hlutafjár ríkissjóðs hafa ekki átt við rök að styðjast. Aðlögunarhæfni bankanna er góð, svo sem meðal annars sést á hagnaði þeirra og lægri lántökukostnaði á nýjum lánnum þrátt fyrir afnám ríkisábyrgðar.“ Hér kemur fram að hagsæld bankanna er rakin til þess að þeir voru gerðir að hlutafélögum fyrir fáeinum missirum en ekki til hins að á undanförunum árum hefur betur aflast en dæmi eru um í Íslandssögunni, markaðir fyrir afurðir okkar hafa verið hagstæðir og öll ytri skilyrði ákjósanleg. Af þessu ástandi hafa bankarnir að sjálfsögðu notið góðs. Fyrirtæki hafa verið aflögufær og þannig hefur dregið úr afskriftum og arðsemi fjár hefur verið mikil.

Í umræðu um ríkisbankana hefur því verið haldið mjög á lofti að fyrr á árum hafi þeir verið óabyrgir með afbrigðum, lánað til áhættusamrar útgerðar og fyrirtækja vítt og breitt um landið og þurft að súpa seyðið af afleiðingunum þegar að hefur kreppt í efnahagslífinu. Varasamt er að fordæma allar slíkar lánveitingar til stuðnings atvinnulífi og þótt það sé vissulega ánægjuleg þróun að lánastofnanir sýni ábyrgð í lánveitingum og láni þeim sem öruggt má heita að geti endurgoldið skuldir sínar þá kann það stundum að vera landsmönnum til góðs að lánastofnanir láti ekki stjórnast af ágóðavoninni einni heldur sýni einnig félagslega ábyrgð á ögurstundu þegar kreppt er að í atvinnulífi byggðarlaga. Pólitísk stefnumörkun ríkisstjórnarinnar er hins vegar þengri en svo að hún rúmi slíka samfélagssýn.

Stjórnarfyrikkomulag ríkisbankanna hefur verið með þeim hætti að reynt hefur verið að tryggja að sjónarmið úr sem flestum áttum í samfélaginu komist að og hefur það verið gert með því að kjósa bankaráð ríkisbankanna á Alþingi. Með hlutafélagsvæðingunni var þetta fyrir bí og tilnefningarvaldið fært undir viðskiptaráherra einan. Þegar bankarnir hafa verið seldir að fullu eins og ríkisstjórnin hefur áform um í fyllingu tímans koma stjórnendur, allir úr heimi fjármálanna, með það sjónarhorn á tilveruna sem þar er við lýði. Við vinnslu frumvarpsins var leitað til margra aðila á fjármálamarkaði og kom þá berlega í ljós að sjónarhornið er harla einsleitt og er hugsjóninni um hámarksarðsemi haldið hátt á loft.

### **Hagkvæmni?**

Í umræðunni um sölu á ríkisbönkunum er ítrekað haft á orði að ríkið eigi ekki að vera að rekast í því „sem einkaðilar geta stundað“ og reyndar er gengið lengra og fullyrt að einstaklingar geti starfað á hagkvæmari máta en stofnanir sem lúti almannastjórn. Sagan sýnir á hinn bóginn að varasamt er að alhæfa í þessu efni. Hitt er þó vitað að þegar einkabankar hafa lent í kröggum eins og gerðist víða um lönd á síðasta áratug, t.d. í Kanada, Bandaríkjunum, Svíþjóð og Noregi, hefur ríkið hlaupið undir bagga því þar var það mat manna að ellegar hefði blasað við efnahagslegt hrún. Þannig veitti norska ríkið um 500 milljarða kr. til að endurreisa banka sem höfðu verið einkavæddir en síðan hrúnið. Sú spurning vaknaði í kjölfarið hvort ekki væri eðlilegt að fulltrúar þess sama almannavals sem kemur til aðstoðar á ögurstundu eigi rétt á að hafa einnig hönd í bagga þegar betur gengur.

### **Söluhagnaður og meðgjöf.**

Samkvæmt pólitískum kokkabókum ríkisstjórnarinnar er mikið lagt upp úr söluhagnaði einkavæðingarinnar. Það er hins vegar ástæða til að leggja áherslu á að varast ber að leggja mat á sölu á annan hátt en með langtímahagsmunum að leiðarljósi. Hér eru skammtímahagsmunir varasamir. Aldrei hafa það þótt mikil búhyggindi að selja mjólkurkýrnar fyrir skammtímagróða. Þá er vert að hafa í huga að þótt ríkisstjórnin telji sig geta hagnast um 6 milljarða kr. á sölu 15% hlutar miðað við gengi hlutabréfa bankanna um miðjan nóvember eins og haldið er fram af talsmönnum hennar skal þess minnst að ætla má að nokkur meðgjöf af opinberri hálfu verði með sölu. Ástæðan fyrir því að ofurkapp er lagt á að koma sölu í kring fyrir áramót er sú að reyna á að freista fólks til að kaupa hlutabréf fyrir áramótin í því skyni að hagnast á skattafslætti. Erfitt er að gera sér grein fyrir því hve mikill sá afsláttur verður því óljóst er hve margir kaupendur geta nýtt sér slíkan afslátt. Óskað var eftir því við fjármálaráðuneytið að fá upplýsingar um umfang skattafsláttar af hlutafjárkaupum síðan 1991 og er meðfylgjandi tafla komin frá ráðuneytinu:

	<b>Fjöldi</b>	<b>Frádráttur m.kr.</b>	<b>Skattafsláttur m.kr.</b>
1991	9.611	1.670	664
1992	6.279	812	323
1993	6.102	761	303
1994	6.417	835	345
1995	7.077	1.032	433
1996	9.541	1.454	610
1997	17.535	2.660	1.116
1998	18.243	1.991	816
1999	21.055	2.069	808

### Ríkisbankarnir eru verðmæt almanna eign.

Í greinargerð með frumvarpi ríkisstjórnarinnar er gerð grein fyrir eignum viðskiptabanka og ríkisbanka en samkvæmt efnahagsreikningi voru eignir viðskiptabanka og sparisjóða „alls um 446 milljarðar kr. í lok árs 1998, vaxtatekjur þeirra námu 32,6 milljörðum kr. og starfsmenn voru um 2.700 talsins. Miðað við þessa mælikvarða er Landsbankinn stærsti banki landsins með 32–35% hlutdeild, þá kemur Íslandsbanki með 24–26%, næst sparisjóðirnir með 21–23% og að lokum Búnaðarbankinn með 20–21%.“ Staðreyndin er sú að almanna-sjóðir sjá ekki fram á tap af ríkisbönkunum. Ljóst er að öll þróun hefur verið í hagnaðarátt á undanförunum árum og ekki merki um annað en að sú þróun sé einnig fram undan, sbr. eftirfarandi töflu:

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Landsbankinn</b>				
Vaxtamunur í % af eignum	4,22%	3,75%	3,64%	3,16%
Rekstrargjöld, milljarðar kr.	4,5	4,7	5,1	5,6
Afskriftir í % af eignum	1,33%	1,16%	0,40%	0,67%
Hagnaður, milljarðar kr.	0,2	0,3	0,3	0,9
Gjöld í % af nettótekjum	68,9%	71,9%	72,2%	75,0%
Arðsemi eigin fjár	3,0%	4,2%	4,9%	12,4%
<b>Búnaðarbankinn</b>				
Vaxtamunur í % af eignum	4,69%	4,65%	4,41%	3,73%
Rekstrargjöld, milljarðar kr.	2,5	2,6	3,0	3,4
Afskriftir í % af eignum	1,07%	0,79%	0,66%	0,87%
Hagnaður, milljarðar kr.	0,2	0,3	0,1	0,6
Gjöld í % af nettótekjum	74,7%	74,2%	71,4%	68,5%
Arðsemi eigin fjár	5,7%	8,6%	3,2%	14,6%

### Þarf markaðurinn á þjóðbanka að halda?

Mörg rök mæla með því að hér verði komið á öflugum þjóðbanka og kæmi í því sambandi til álita að skoða möguleika á sameiningu ríkisbankanna. Ástæðan fyrir því að mikilvægt kann að vera fyrir íslenskt efnahagslíf að hafa öflugan þjóðbanka er að sporna gegn varasömum afleiðingum þeirrar miklu samþjöppunar á valdi og peningum sem nú stefnir í í íslensku efnahagslífi. Líklegt má heita að sömu aðilar og komist hafa yfir miklar eignir í atvinnulífinu nái einnig tókum á fjármálakerfinu. Hætt er við því að eignist þessir aðilar bankana kæmu

þeir til með að lána sjálfum sér fé úr hirslum þeirra og þar með væri boðið heim hættunni á misbeitingu þessara mikilvægu undirstöðustofnana í efnahagslífi þjóðarinnar.

### **Þenslan.**

Hvað með þá staðhæfingu ríkisstjórnarinnar að sala á hlutabréfum ríkisins slái á þenslu? Vissulega má til sanns vegar færa að sá er munur á sölu fyrir tilstilli hlutafjáraukningar annars vegar og beinni sölu hlutafjár hins vegar að fyrri kosturinn eykur augljóslega fjármagn í umferð en hinn síðari er líklegri til að binda það og þar með slá á þenslu. Þó er þetta háð því hvar peningarnir eru teknir og einnig hinu hvernig þeim er varið af hálfu þess aðila sem fær þá í hendur. Það sjónarmið hefur víða komið fram að enda þótt augljóslega mæli margt með því að selja ríkiseignir, sem á annað borð á að selja, á þenslutímum en ekki þegar samdráttur er í efnahagslífinu sé hér um svo lágar upphæðir að ræða hlutfallslega með tilliti til efnahagskerfisins í heild að áhrifin verði vart teljandi.

### **Tillögur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs.**

Í fyrsta lagi hefur Vinstri hreyfingin – grænt framboð stutt það að hér verði komið á traustum þjóðbanka og hefur margoft komið fram í máli þingmanna VG að þeir vilji skoða alla kosti í því efni. Fráleitt sé að ráðast í sölu ríkisbankanna áður en hér er fengin niðurstaða.

Í öðru lagi hefur af hálfu VG verið sett fram þingsályktunartillaga þar sem lagt er til að öll einkavæðingaráform ríkisstjórnarinnar verði tekin til endurskoðunar. Í niðurlagi greinargerðar þingsályktunartillögunnar segir: „Afar brýnt er að breytingar sem gerðar eru á grundvallarþáttum samfélagsins séu vel ígrundaðar, byggist á traustum rökum og haldgóðum upplýsingum en ekki framkvæmdar af handahófi. Þá er nauðsynlegt að breytingar séu gerðar með framtíðarsýn á hlutverk hins opinbera í huga þar sem skýrt komi fram hvaða verkefni eigi að vera á vegum ríkis og hvar skuli koma til kasta fyrirtækja á markaði.“

Í þriðja lagi hefur VG lagt fram frumvarp um dreifða eignaraðild fjármálastofnana. Var þetta gert með það í huga að sjónarmið VG yrðu ofurliði borin og ráðist yrði í sölu á fjármálastofnunum sem verið hafa í almannaeygn. Í greinargerð með frumvarpinu um dreifða eignaraðild segir: „Óþarfi er að fara mörgum orðum um tilefni þessa frumvarps. Mikil umræða hefur verið um sölu á eignarhlut ríkisins í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og reyndar einnig áður um stofnun þess banka og breytingu ríkisviðskiptabankanna í hlutafélög. Mikið vantar á að vandað hafi verið til vinnubragða í þessu sambandi þó svo að horft sé fram hjá pólitískum ágreiningi um þessar breytingar sem slíkar. Leikreglur og nauðsynlegar lagabreytingar voru ekki undirbúnar og gerðar fyrir fram. Nú, þegar fyrstu skref í einkavæðingu ríkisviðskiptabankanna með hlutafjárútboðum hafa verið stigin, tæpur helmingur af eignarhlut ríkisins í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hefur verið seldur og sala á hinum helmingnum er í fullum gangi, blossar upp síðbúin umræða um nauðsyn þess að tryggja dreifða eignaraðild að bönkunum.“

Í greinargerðinni er vikið að yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar um mikilvægi þess að tryggja dreifða eignaraðild að fjármálastofnunum og í framhaldinu segir: „Óhjákvæmilegt er að Alþingi taki af skarið í þessu máli og láti á það reyna hvaða innstæður eru fyrir fullyrðingum um nauðsyn þess að dreifa eignaraðild og sporna við samþjöppun á eignarhaldi í mikilvægum innlendum fjármálastofnunum. Viðbúið er að um setningu slíkra reglna geti orðið pólitískar deilur en því verður varla á móti mælt að skynsamlegt sé fyrir okkur Íslendinga að fara varlega í þessum efnum. Slíkar takmarkanir eða reglur er alltaf hægt að rýmka síðar meir ef áhyggjur af samþjöppun og fákeppni reynast ástæðulausar. Varla getur sakað að hafa vaðið

fyrir neðan sig. Eins kæmi til greina að skoða rýmri mörk hvað hámarkseign í fjármálastofnun snertir þegar í hlut eiga viðskiptabankar, sparisjóðir eða aðrar lánastofnanir. Gæti það einkum átt við ef bankar eða aðrar lánastofnanir vildu starfrækja þjónustufyrirtæki á fjármálasviði sem hefði starfsleyfi sem lánastofnun. Þær reglur sem frumvarpið gerir ráð fyrir eru einfaldar en að mati flutningsmanna fullnægjandi til að setja hámarkshlutfáreign og ítökum einstakra aðila í viðskiptabönkum og öðrum mikilvægum lánastofnunum takmörk.“

Undirritaður hefur í nefndinni ítrekað lagt áherslu á að fyrrgreint frumvarp um dreifða eignaraðild verði afgreitt samhliða stjórnarfrumvarpinu um sölu bankanna og þannig verði ákvarðanir teknar í víðu samhengi. Á þetta var ekki fallist. Í ljósi þessa er það tillaga undirritaðs að frumvarpi ríkisstjórnarinnar um sölu á 15% hlut ríkisins í Landsbanka og Búnaðarbanka verði **vísað til ríkisstjórnarinnar**.

Alþingi, 9. des. 1999.

Ögmundur Jónasson.