

Alþingi
Erindi nr. E 140/832
komudagur 15.12.2011



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík

Reykjavík, 14. desember 2011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð, 365. mál

Inngangur

Þann 2. desember sl. lagði fjármálaráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um kjararáð og lögum um Stjórnarráð Íslands (skrifstofustjórar, launaviðmið), 365. mál, þingskjal 441.

Umrætt frumvarp kveður m.a. á um breytingar er kunna að varða ákvörðun kjararáðs á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans hf.

Þegar litið er til hlutverks og ábyrgðar bankastjóra Landsbankans er ljóst að ákvörðun launa og starfskjara hans þurfa að byggja á forsendum sem styðja við það markmið að tryggja traustan og hagkvæman rekstur bankans. Bankaráð Landsbankans telur að ákvæði nágildandi laga um kjararáð styðji ekki við þetta markmið. Bankaráðið telur að þær breytingar sem frumvarpið kveður á um að þessu leyti séu til bóta en að þær séu háðar annmörkum og gangi ekki nægilega langt. Rétt sé að færa ákvörðun um laun og starfskjör bankastjórans alfarið úr höndum kjararáðs í hendur bankaráðs.

Tillaga frumvarpsins um frávik frá viðmiði

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006 skal kjararáð ákveða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins. Undir þetta ákvæði fellur framkvæmdastjóri (bankastjóri) Landsbankans enda á ríkið um 81% eignarhlut í bankanum.

Í 1. mgr. 8. gr. laganna segir að við úrlausn mála skuli kjararáð gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem það ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Jafnframt segir að við ákvörðun sína skuli kjararáð gæta þess að föst laun fyrir dagvinnu, annarra en forseta Íslands, verði ekki hærrí en föst laun forsætisráðherra.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að kjararáð fái heimild til að víkja frá viðmiðinu (í 8. gr. laganna) við föst laun forsætisráðherra ef slík viðmiðun mundi leiða til verulegs misræmis við það markmið að gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem kjararáð ákveður og að þau séu á hverjum tíma í samræmi við laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar. Ef kjararáð ákveður



að víkja frá viðmiðinu um laun forsætisráðherra þarf kjararáð að rökstyðja slík tilvik sérstaklega.

Bankaráð Landsbankans telur að þessi tillaga sé til bóta þar sem hún myndi, ef hún verður samþykkt, heimila kjararáði að ákveða að miða kjör bankastjóra við „...laun í þjóðfélaginu hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar“, sbr. 1. mál. 1. mgr. 8. gr. laganna.

Að mati bankaráðs er tillagan hins vegar haldin verulegum annmörkum. Í fyrsta lagi er hér um að ræða heimild fyrir kjararáð sem verður að rökstyðja sérstaklega og því líklegt að heimildin yrði túlkuð þröngt. Í öðru lagi stæði eftir það markmið 1. mál. 1. mgr. 8. gr. „...að gæta innbyrðis samræmis í starfskjörum þeim sem kjararáð ákveður...“. Ljóst er að þessi tvö markmið kunna að rekast á.

Bankaráð telur að til þess að bæta úr þessum annmörkum þurfi að gera breytingar á tillögum frumvarpsins sem kveði skýrt á um að ekki verði miðað við föst laun forsætisráðherra ef um er að ræða framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins. Auk þess þurfi að taka fram að kjararáð skuli ákvarða laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins í samræmi við laun og starfskjör hjá þeim sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar á viðkomandi samkeppnismarkaði. Slíkar breytingar myndu skapa eðlilegri forsendur fyrir ákvörðun kjararáðs um laun og starfskjör framkvæmdastjóra hlutafélaga í meiri hluta eigu ríkisins.

Það er hins vegar skýr afstaða bankaráðs að jafnvel slíkar breytingar myndu ekki duga til að skapa Landsbankanum ásættanleg skilyrði að því er varðar tilhögun á ákvarðanatöku um laun og starfskjör bankastjóra. Nauðsynlegt er að mati bankaráðs að taka bankann alfarið undan gildissviði laganna um kjararáð.

Hér á eftir verður því gerð nánari grein fyrir forsendum ákvörðunar á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans.

Ákvæði laga um kjararáð

Ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, um kjararáð, kom inn með lögum nr. 87/2009. Í athugasemdum í greinargerð kemur fram að meginmarkmið ákvæðisins sé að laga rekstur ríkisins að gjörbreyttum efnahagslegum raunveruleika til þess að mæta stórfelldum tekjusamdrætti vegna efnahagskreppunnar.

Ekki er hins vegar að finna neinar skýringar á því hvernig ákvörðun launa framkvæmdastjóra hlutafélaga í meirihluta eigu ríkisins stuðli að því að ná fram þessu markmiði. Ljóst má vera að þessi regla hefur engin marktæk áhrif á rekstur ríkisins. Má þar nefna að reglan varðar afar fá félög, að laun framkvæmdastjóra eru ekki greidd úr ríkissjóði heldur af viðkomandi félagi, að ekki er gerð krafa um að laun framkvæmdastjóra slíks félags séu tengd launum annarra starfsmanna sama félags, og að dótturfélög slíkra félaga eru undanskilin reglunni.

Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 87/2009 kemur fram í almennum athugasemdum að undir breytinguna „...falla m.a. hlutafélögin Nýi Kaupþing banki hf., Nýi Landsbankinn hf. og Íslandsbanki hf., opinberu hlutafélögin Flugstoðir ohf., Íslandspóstur ohf., Keflavíkurflugvöllur ohf., Matis ohf., Neyðarlínan ohf., Orkubú

Vestfjarða ohf., Rafmagnsveitur ríkisins ohf. og Ríkisútvarpið ohf., stofnanirnar Byggðastofnun, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og Seðlabanki Íslands, sjóðirnir Íbúðalánasjóður og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins og sameignarfyrirtækið Landsvirkjun.“

Eins og kunnugt er hafa frá samþykkt laganna orðið þær breytingar á íslenskum fjármálamarkaði að Landsbankinn hf. (áður Nýi Landsbankinn hf.) er nú orðinn eini viðskiptabankinn sem fellur undir lögin um kjararáð. Samkeppnisaðilar Landsbankans, þ.e. Arion banki hf. og Íslandsbanki hf., eru ekki lengur í meiri hluta eigu ríkisins og falla því utan gildissviðs laganna.

Ákvæði laganna um kjararáð felur í sér undantekningu frá 2. mgr. 79. gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög. Þessi regla laga um hlutafélög kveður á um að það er félagsstjórn sem ákveður laun og starfskjör framkvæmdastjóra. Þetta hlutverk stjórnar hlutafélags er í samræmi við það sem almennt tíðkast í félagarétti þeirra ríkja sem Ísland vill helst miða sig við.

Þetta er og í samræmi við viðurkenndar leiðbeiningar um stjórnarhætti hlutafélaga, t.d. meginreglur OECD.¹ Að baki þessu fyrirkomulagi búa þau rök að það sé stjórn hlutafélags (eða starfskjaranefnd) sem er best til þess fallin að takast á herðar þá ábyrgð að ákvarða laun framkvæmdastjóra. Sú ákvörðun þarf að byggjast á yfirgripsmikilli þekkingu á starfsemi viðkomandi félags og þeirri ábyrgð og þeim hæfnis- og árangursviðmiðunum sem stjórnin setur starfi framkvæmdastjóra. Það er því afar óheppilegt út frá sjónarmiðum um ábyrgð stjórnar og góða stjórnarhætti að taka þetta hlutverk af stjórninni og færa það til þriðja aðila sem er ótengdur þeirri starfsemi sem fram fer í viðkomandi félagi og miðar ákvörðun sína um laun og starfskjör við aðrar og óskyldar forsendur.

Slíkt fyrirkomulag, þ.e. að utanaðkomandi aðili ákvarði laun og starfskjör framkvæmdastjóra, leiðir til skerðingar á áhrifavaldi stjórnar á stjórnun félagsins. Afleiðingarnar geta orðið sérstaklega alvarlegar ef stjórnin telur að laun og starfskjör hafi verið ákvörðuð annað hvort verulega of há eða verulega of lág. Slík aðstaða felur í sér röskun á góðum stjórnarháttum og skapar beinlínis áhættu fyrir starfsemi fyrirtækisins. Ef framkvæmdastjóri álitur ákvörðuð laun og starfskjör of lág er ekki ólíklegt að hann bregðist við með því að laga afköst sín að því sem hann telur samræmast þeim launum og starfskjörum eða þá hreinlega að segja upp störfum. Þetta skapar verulega rekstraráhættu og óvissu fyrir fyrirtækið.² Ekki eru síður alvarleg þau áhrif sem slík aðstaða getur haft á rekstur og fjárhagslega afkomu fyrirtækisins.

Varasamt er að búa fyrirtækjum í samkeppni mismunandi forsendur að því er varðar ákvarðanir um laun framkvæmdastjóra. Hætta er á að þetta leiði til þess að framkvæmdastjóri eins fyrirtækis verði með mun lakari laun en framkvæmdastjórar annarra fyrirtækja sem eru í samkeppni á tilteknum markaði. Þetta dregur úr áhuga manna á að sækjast eftir störfum hjá viðkomandi fyrirtæki, einkum hæfustu einstaklinganna, hvort sem um er að ræða stjórnunar- eða sérfræðistörf. Sama er að segja um áhuga hæfustu starfsmanna viðkomandi fyrirtækis á að vera áfram við störf

¹ OECD Principles of Corporate Governance, 2004.

² Þetta kemur fram í skýrslu bankaráðs með ársreikningi Landsbankans fyrir árið 2010 og öllum milliuppgjörum bankans á þessu ári.

hjá því fyrirtæki. Einsýnt er að slík mismunum skerðir samkeppnishæfni viðkomandi fyrirtækis til að ráða og halda í hæfustu starfsmennina.

Starfsemi fjármálafyrirtækja lýtur sérstökum lögum og reglum sem fela í sér innleiðingu á EES-reglum. Markmið þessara reglna eru m.a. að skapa almennar forsendur fyrir traustum rekstri og skilvirkri samkeppni fjármálafyrirtækja. Eitt séreinkenni þessara reglna er að þar eru gerðar tilteknar kröfur til þeirra eigenda sem fara með virka eignarhluti.³ Þessar kröfur eru almenns eðlis, þ.e. þær gilda óháð því hvaða eigandi á í hlut. Með þessu er reynt að tryggja að eigendur, einn eða fleiri, geti ekki haft óeðlileg áhrif á rekstur fjármálafyrirtækis eða eftirlit með því.

EES-samningurinn gerir ráð fyrir að ríkið geti verið hluthafi í hlutafélagi (þ.m.t. í fjármálafyrirtæki) svo fremi sem eignarhald ríkisins brjóti ekki gegn almennum reglum sammingsins. Eignarhald ríkisins í hlutafélögum er þannig 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. Varhugavert getur verið ef ríkið aflar sér með lagasetningu einhverra sérheimilda, sem aðrir hluthafar hafa ekki, til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða starfsemi tiltekins fjármálafyrirtækis og eru ekki í samræmi við almenn viðmið á viðkomandi markaði. Ríkinu er jafnframt óheimilt 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. Þannig getur verið óeðlilegt að ríkið hafi í skjóli laga sérstök áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja sem það fer með eignarhald í, umfram þau áhrif sem ríkið getur haft í skjóli eignarhalds síns sem hluthafi. Slíkt fyrirkomulag er til þess fallið að mismuna hluthöfum, draga úr áhuga fjárfesta á að fjárfesta í viðkomandi fyrirtæki og virka þar með hamlandi á fjármagnsflutninga.

Ef ríkið hyggst fara áfram með eignarhald í fjármálafyrirtækjum er því mikilvægt að löggjafinn afnemi sérreglur um forsendur ákvarðana um laun og starfskjör framkvæmdastjóra fjármálafyrirtækja sem eru í meiri hluta eigu ríkisins. Afnáam slíkra sérreglna er nauðsynleg til að koma í veg fyrir röskun á samkeppnisstöðu fjármálafyrirtækja innbyrðis og til að tryggja jafnræði hluthafa.

Þetta er jafnframt mikilvægt við mótun stefnu um skráningu hlutabréfa Landsbankans á markað, undirbúning slíkrar skráningar, sölu á hluta af eign ríkisins í bankanum og eignarhald ríkisins í bankanum til lengri tíma.

Niðurstöður

Í ljósi þess sem að ofan hefur verið rakið er það mat bankaráðs Landsbankans að ákvæði 2. mgr. 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006 um ákvörðun á launum og starfskjörum bankastjóra Landsbankans sé til þess fallið að raska góðum stjórnarháttum bankans, skerða möguleika bankaráðs á að sinna lögbundnu hlutverki sínu og skapa beinlínis áhættu fyrir bankann. Líkur eru á að ósamkeppnishæf laun og starfskjör bankastjóra dragi úr skilvirkum rekstri og fjárhagslegri afkomu bankans. Ákvæðið felur í sér óheppileg afskipti ríkisins af starfsemi fjármálafyrirtækja í

³ Sjá t.d. kröfur í bankatilskipuninni 2006/48/EB.



samkeppni á markaði. Jafnframt er ákvæðið til þess fallið að mismuna hluthöfum og draga úr áhuga á skráningu og sölu hlutabréfa í Landsbankanum.

Með vísan til framangreinds telur bankaráð Landsbankans afar mikilvægt að gerð verði breyting á 2. mgr. 1. gr. laga nr. 47/2006, um kjararáð þannig að bankinn verði tekinn undan gildissviði laganna. Slíka breytingu mætti gera með því að bæta inn nýjum málslið sem kæmi eftir 2. ml. 2. mgr. 1. gr. þess efnis að ákvæðið taki ekki til fjármálafyrirtækja samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Virðingarfyllst,



Gunnar Helgi Hálfðánarson

Formaður bankaráðs