

Nefndarálit

um frumvarp til fjáráukalaga fyrir árið 2020, sbr. lög nr. 104/2020, og frumvarp til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir, nr. 121/1997.

Frá 2. minni hluta fjárlaganefndar.

Inngangur.

Traustar og öruggar flugsamgöngur til og frá Íslandi. Það er eitthvað sem við getum öll verið sammála um að sé nauðsynlegt fyrir eyju lengst norður í Atlantshafi. Flugsamgöngur eru helsta tenging okkar við umheiminn ef frá eru taldar stafrænar tengingar. Flugíð til og frá landinu hefur einnig verið mjög mikilvægt fyrir ferðaþjónustu á Íslandi. Þó að ferðaþjónustan hafi kannski vaxið ansi hratt á undanförunum árum þá eru jákvæð áhrif hennar á hagkerfið um allt land margvísleg. Auðvitað er ekki allt æðislegt, aukinn átroðningur við ýmsar náttúruperlur er vandamál sem hefur verið erfitt að glíma við og segja má að brugðist hafi verið of hægt við auknum ferðamannastraumi.

Málið sem við fjöllum um hérna varðar rótgróið fyrirtæki í íslensku samfélagi. Ef Icelandair verður fyrir skaða þá hefur það ansi víðtæk áhrif, ekki síst vegna þess að lífeyrissjóðir og bankar í ríkiseigu eiga stóran hlut í Icelandair. Ef ríkisbankarnir tapa þá tapar ríkið líka. Á þann hátt er ríkisábyrgð á láni Icelandair í gegnum bankana óháð ákvörðun Alþingis. Ef forsendur áætlunar Icelandair standast ekki þá tapar ríkið annaðhvort af því að bankarnir tapa láninu til Icelandair eða ríkið tapar ríkisábyrgðinni til bankanna sem hefur sömu áhrif á ríkissjóð, hvað varðar þá ríkisábyrgð sem hér er fjallað um, þegar á heildina er litið þar sem ríkið á viðskiptabanka Icelandair. Það þýðir í raun að það er engin þörf á ríkisábyrgð þegar allt kemur til alls. Áhættan fyrir ríkið er sú sama hvort sem það er í gegnum lán bankanna eða í gegnum ríkisábyrgð. Munurinn er kannski sá að bankarnir eru ekki reknir á sömu forsendum og ríkissjóður, bankarnir hafa reglur um útlán alveg eins og ríkissjóður er með lög um ríkisábyrgðir. Það sem er að gerast hérna virðist vera að ríkissjóður vill víkja frá sínum reglum um ríkisábyrgðir en bankarnir fylgja sínum reglum og geta ekki veitt lánið nema með ríkisábyrgð. Annars yrði það of áhættusamt fyrir þá samkvæmt sínum reglum. Það má segja sem svo að samkeppnissjónarmiðið eigi að gilda um bankana líka, að það sé greinilega betra að vera í viðskiptum við ríkisbankana af því að þeir geta reddað ríkisábyrgð.

Mikilvægi fyrirtækisins í íslensku efnahagslífi er óneitanlegur. Að hluta til er það kannski vandamálið. Icelandair er kerfislega mikilvægt fyrirtæki sem veitir kerfislega mikilvæga þjónustu, eins og komist var að orði í 1. umræðu þessa máls. Vandamálið sem við glímum við er að þó það sé þjónusta sem sé mikilvæg fyrir okkur sem samfélag, þá eigum við að forðast að gera ráð fyrir að ákveðið fyrirtæki gegni kerfislega mikilvægu hlutverki fyrir samfélagið. Einfaldlega vegna þess að það getur þýtt einokun.

Málsmeðferð þingsins.

Tilkynning um ríkisábyrgð til Icelandair var tilkynnt 18. ágúst sl. Rétt rúmunum tveimur vikum seinna á Alþingi að taka ákvörðun um hvort ríkisábyrgðin skuli veitt eða ekki, hvort

fyrirtæki á opnum markaði eigi að vera tryggt með almannafé. Þann 28. ágúst var málinu vísað til fjárlaganefndar og nú viku seinna er málið komið í 2. umræðu í þingsal. Vika í umfjöllun nefndarinnar um 15 milljarða kr. ríkisábyrgð hjá almenningshlutafélagi sem er í mjög flóknum rekstri.

Fjárlaganefnd fékk að vísu kynningu á málinu miðvikudaginn 26. ágúst frá stjórnendum Icelandair Group, starfshópi fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Deloitte, sem var grein- ingaraðili ráðuneytisins. Sú kynning vakti upp fullt af spurningum sem lagðar voru fyrir ráðuneytið um leið og málið var komið í þinglega meðferð. Mörgum af spurningunum var ekki svarað fyrr en í gær, eins og til dæmis hvaða aðrar leiðir voru skoðaðar og hverjir voru helstu kostir og gallar þeirra leiða sem var hafnað.

Þeir kostir sem voru skoðaðir voru:

- Icelandair áfram í núverandi mynd.
 - Með því fyrirkomulagi ríkisábyrgðar sem lagt er til í þeim málum sem liggja fyrir þinginu.
 - Stjórnvöld auki aðkomu sína með hlutafé eða beinu láni.
- Icelandair fer í þrot.
 - Stjórnvöld styðji við áform einkaaðila með viðeigandi reynslu og réttindi til að koma af stað nýju flugfélagi.
 - Stjórnvöld setji á fót nýtt flugfélag.
 - Ríkið aðhafist ekkert og nýir aðilar sjá um að tryggja flugsamgöngur til framtíðar.

Af hverju þarf 15 milljarða ríkisábyrgð? Sérstaklega af því að það kom fram í umfjöllun nefndarinnar að það þyrfti að takmarka ríkisábyrgðina við flugsamgöngur til og frá landinu vegna þess að greiningin um áætlun Icelandair náði til Icelandair Group. Augljóslega þarf ekki eins háa ríkisábyrgð fyrir hluta starfseminnar og fyrir alla starfsemi Icelandair Group. Þrátt fyrir það eru ekki gerðar neinar breytingartillögur á umfangi ríkisábyrgðarinnar.

Annar minni hluti vill taka fram að ekki er hægt að kvarta undan málsmeðferð nefndarinnar að öðru leyti en að stuttur tími var gefinn til afgreiðslu málsins. Formaður fjárlaganefndar og aðrir nefndarmenn lögðu sig fram við að kalla eftir upplýsingum um málið. Starfsmenn fjármála- og efnahagsráðuneytisins lögðu sig einnig fram við að svara þeim spurningum sem að þeim var beint og þó að svörin hafi ekki alltaf verið jafn góð og vonir stóðu til þá voru spurningarnar langt frá því að vera auðveldar. Það sást á vinnu embættis- manna að þau höfðu lagt sig fram við að finna bestu mögulegu niðurstöðu málsins að þeirra mati.

Umsagnaraðilar.

Umsagnaraðilar höfðu helst áhyggjur af því að ríkisábyrgðin næði til fyrirtækja Icelandair utan flugreksturs milli landa. Svörin sem fengust við því var að finna í álitum ESA og Samkeppniseftirlitsins sem endurspeglast í tillögum meiri hluta fjárlaganefndar um breytingar á málinu þar sem skýrt er tekið fram að ríkisábyrgðin nær bara til reksturs flugsamgangna til og frá landinu.

Umsagnaraðilar bentu á hversu samtvinnuð fyrirtæki innan Icelandair Group eru. Icelandair Cargo flytur megnið af sínum vörum með farþegaflugi. Mismunandi fyrirtæki nota vildar- punkta sín á milli sem einhvers konar innri gjaldmiðil. Tækifærin til milliverðlagningar og tilfærslu á fjármunum eru mörg sem getur haft mikil áhrif á samkeppnisstöðu einstakra fyrir- tækja. Ekki liggur fyrir greining á áhrifum ríkisábyrgðar á samkeppnisstöðu Icelandair eins og á að vinna samkvæmt lögum um ríkisábyrgðir. Sá hluti málsins er sérkafla út af fyrir sig.

Lög um ríkisábyrgðir.

Tillaga ríkisstjórnarinnar er að lög um ríkisábyrgð verði lögð til hliðar og gildi ekki um ríkisábyrgð Ícelandair. Tilgangur laga um ríkisábyrgð er að verja ríkissjóð fyrir tapi vegna ríkisábyrgða með því að krefjast greininga um áhrif á samkeppni, mati á áhættu og tryggingum og fleira í þeim dúr. Þær upplýsingar þurfa svo að liggja fyrir þingi og þjóð sem rök með eða á móti ríkisábyrgð.

Þegar fjármála- og efnahagsráðuneytið var spurt af hverju það var ekki haldið í skilyrði laganna um ríkisábyrgðir voru svörin einföld, þá væri engin ríkisábyrgð. Þrátt fyrir það eru í skilmálum ríkisábyrgðarinnar ýmis ákvæði sem finna má í lögnum um ríkisábyrgðir. Þannig fær ríkisstjórnin greiningarfyrirtæki til þess að vinna þau álit sem Ríkisábyrgðasjóður ætti alla jafna að búa til. Það fylgir því ákveðin ábyrgð þegar opinber stofnun vinnur greiningar og skilar upplýsingum til þingsins og hún er ekki sú sama og kemur frá greiningarfyrirtæki út í bæ. Enda stendur skýrum stöfum í minnisblaði greiningarfyrirtækisins að fyrirtækið tekur ekki ábyrgð á ályktunum eða ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli minnisblaðsins.

Annar minni hluti hefur enga ástæðu til þess að draga niðurstöður minnisblaðsins í efa. Álit greiningarfyrirtækisins lítur vel út og er fagmannlega unnið. Vægi slíks minnisblaðs er hins vegar ekki það sama og ef það kemur frá opinberri stofnun sem hefur ákveðna ábyrgð og skyldur gagnvart þingi og þjóð. 2. minni hluti getur ekki séð aðra ástæðu en að lögum um ríkisábyrgð hafi verið ýtt til hliðar vegna þess að niðurstaða Ríkisábyrgðasjóðs hefði aldrei orðið jákvæð gagnvart veitingu ríkisábyrgðar. Skilmálar ríkisábyrgðar eru einnig þannig að sá aðili sem fær ríkisábyrgð verður að greiða fullt verð fyrir ábyrgðina. Slík ábyrgð yrði líklega of dýr.

Samkeppniseftirlitið.

Álit Samkeppniseftirlitsins var mjög mikilvægt við úrvinnslu þessa máls. Það kom skýrt fram í umsögn Samkeppniseftirlitsins að „starfsemi Iceland Express og síðar WOW Air efldi verulega samkeppni í flugsamgöngum til og frá landinu sem leiddi m.a. til verulegra verðlækkana, fjölgunar áfangastaða og aukinnar eftirspurnar. Þessi samkeppni keppinauta sem sinntu ætluarflugi til og frá Íslandi og notuðu Keflavíkurflugvöll sem heimaflugvöll leiddi því til mikils ávinnings fyrir íslenskan almenning og fyrirtæki og skapaði forsendur fyrir vexti í íslenski ferðaþjónustu.“ Í umsögn Samkeppniseftirlitsins kom fram að ríkisábyrgð gæti leitt til þess að reikningurinn lendi að lokum á neytendum í formi verri þjónustu og hærri gjalda. Ekki er tekið tillit til þess kostnaðar þegar lagt er mat á kostnað ríkisábyrgðarinnar.

Samkeppniseftirlitið benti einnig á að þó að ESA gæti ekki sett skilyrði fyrir ríkisábyrgðinni, vegna þess að „áform um ríkisaðstoð til handa Ícelandair byggja á b-lið 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins, sem gerir stjórnvöldum kleift að bæta fyrir tjón sem ákveðin fyrirtæki og atvinnugreinar verða fyrir vegna óvenjulegra atvika“ án þess að þurfa að uppfylla ríkisaðstoðarskilyrði EES samningsins, þá leysir það ekki stjórnvöld „undan þeirri ábyrgð að draga úr skaðlegum áhrifum viðkomandi ríkisaðstoðar og tryggja virka samkeppni í flugi til og frá landinu, flugtengdri þjónustu og á öðrum þeim sviðum ferðaþjónustu þar sem Ícelandair starfar“.

Samkeppniseftirlitið bendir á að það er munur á samkeppni um flug „til“ Íslands og „frá“ Íslandi. Miklir hagsmunir eru fyrir íslenskt efnahagslíf að virk samkeppni sé um ferðir „frá“ Íslandi. Fjölmörg dæmi eru til um jákvæð áhrif fyrir íslenska neytendur sem sýna fram á þetta.

Ríkisábyrgð?

Að undanfögnu hafa margar aðgerðir ríkisstjórnarinnar verið sérsníðnar fyrir Ícelandair. Hlutabótaleiðin. Uppsagnarleiðin. Framlenging á ríkisábyrgð vegna pakkaferða gerir það að verkum að bókhald Ícelandair lítur örugglega betur út í smátíma í viðbót. Að leyfa lífeyrissjóðum að fjárfesta í afleiðuhlutabréfum er sérsníðið fyrir hlutafjárútbót Ícelandair og svo síðast en ekki síst ríkisábyrgð á ríkisbankaláni til Ícelandair.

Áætlunin sem Ícelandair kynnir lítur vel út. Eiginlega lítur hún svo vel út að það ætti ekki að vera þörf á ríkisábyrgð. Bankarnir heimta hins vegar ríkisábyrgðina, sem er skritið því að þegar allt kemur til alls þá væri þeirra tap tap eigandans. Tap ríkisins. Það fyrirkomulag sem fundið er upp á er líka áhugavert. Vegna þess að áætlanir félagsins eru svo góðar þá er í raun ekki búist við því að það þurfi að nýta ríkisábyrgðina. Ríkisábyrgðarlánið er nefnilega svo slæmt. Það er dýrt og hefur forgangskröfu í lausafé ef allt fer á annan endann. Enginn ætti að vilja nota það nema allt sé að fara í klessu.

Þegar allt kemur til alls kemur það upp úr kafinu að hinar glæstu áætlanir fyrirtækisins gera ekki ráð fyrir samkeppni „frá“ landinu. Það gerir aðkomu ríkisins frekar undarlega þar sem eitt af hlutverkum ríkisins er að tryggja sanngjarnan vettvang þar sem allir geta tekið þátt. Skaðinn af einokunarumhverfi er auðveldlega miklu meiri en ábatinn af heilbrigðri samkeppni til langs tíma. Skammtímaáhrifin eru hins vegar auðleysanleg. Annaðhvort standast áætlanir fyrirtækisins eða ekki, án ríkisábyrgðar. Með ríkisábyrgð erum við óhjákvæmilega að hafa áhrif á samkeppnisumhverfið, jafnvel til þónokkuð margra ára. Án ríkisábyrgðar verður áhættan metin á réttum forsendum og ef niðurstaðan er nei, þá er rétti tíminn fyrir ríkið til þess að bregðast við til þess að tryggja öruggar flugsamgöngur til og frá landinu.

Þegar allt kemur til alls er það ekki eitthvað eitt sem segir að ríkisábyrgð sé slæm hugmynd. Þótt síðasta stráið hafi kannski verið sérsníðið mál efnahags- og viðskiptanefndar um að leyfa lífeyrissjóðum áhættusamar afleiðufjárfestingar til þess að reyna að bjarga Ícelandair þá eru það samlegðaráhrif allra þeirra aðgerða sem stjórnvöld hafa þurft að grípa til sem ætti að leiða fólk að þeirri niðurstöðu. Eða með orðum sem finnast í nefndaráriti efnahags- og viðskiptanefndar frá 2016 (althingi.is/altext/145/s/1685.html): „Afleiðusamningar er einkum nýttir í áhættuvarnir annars vegar og spákaupmennsku hins vegar. Nefndin telur spákaupmennsku með afleiðusamningum ekki samræmast hlutverki lífeyrissjóða sem langtímafjárfesta“. Undir þetta nefndarárit rituðu meðal annars Brynjar Nielsson, Katrín Jakobsdóttir, Sigríður Á. Andersen og Willum Þór Þórsson, allir núverandi stjórnarþingmenn. Afleiðan sem um ræðir hér er áskriftarafleiða. Hún virkar þannig að einhverjum tíma eftir að lífeyrissjóðirnir kaupa hlutaféð þá býðst þeim að kaupa meira á ákveðnu föstu verði. Það er mjög gott boð ef hlutabréfin hækka í verði umfram áskriftargjaldið en ekki svo gott boð ef hlutabréfin hækka ekki eða jafnvel lækka. Hér er þó einungis um að ræða val um að kaupa áskriftirnar þegar færi gefst til þess. Lífeyrissjóðirnir gætu ákveðið að kaupa ekki þau hlutabréf sem boðið er upp á í áskrift sem minnkar afleiðuáhættuna þónokkuð. Áhættan getur samt verið til staðar þótt ekki gangi vel því að freistnivandinn getur verið erfiður. Freistnin til þess að reyna að ná til baka því sem tapaðist ef það er bara settur hundradkall í spilakassann í viðbót.

Fyrirkomulag ríkisábyrgðarinnar og uppsetning hlutafjruppboðsins lítur vel út. Áætlun Ícelandair lítur vel út. Rökin eru sannfærandi. Þau eru svo sannfærandi að það ætti ekki að þurfa ríkisábyrgð. Trúnaðargögn sem fjárlaganefnd hefur fengið staðfesta áætlanir Ícelandair og næmnigreiningar þeirra áætlana líta vel út. Það þýðir með öðrum orðum að það þurfi ekki ríkisábyrgð. Það ætti ekki að þurfa að sérsníða afleiðufjárfestingar fyrir lífeyrissjóði. Það ætti ekki að þurfa að framlengja pakkaferðarábyrgðina. Það ætti ekki að þurfa að hjálpa fyrirtækinu að segja upp starfsfólki í stórum stíl.

Almannafé er ekki varasjóður fyrirtækja á opnum markaði. Ekki varasjóður fyrirtækja sem fara glannalega með réttindi starfsmanna sinna til þess að semja um kaup sín og kjör. Ekki varasjóður fyrirtækja eða ríkisstjórnar sem ætti að sýna skyldusparnaði landsmanna virðingu.

Enn eitt tækifærið fær að ganga fram hjá okkur.

Nýlega bárust okkur fréttir um mikla aðsókn í Tækniþróunarsjóð en að einungis um 8% verkefna hefðu fengið styrk. Mörg góð verkefni, að mati sjóðsins, fengu ekki styrk vegna þess að fjármagnið var ekki að finna.

Í vor þegar ríkisstjórnin kom með fyrsta björgunarpakkann sinn var lagt til að nýsköpun fengi 1.750 millj. kr. aukalega. Á sama tíma var það lagt til að markaðsátak vegna ferðapjónustu fengi 3.000 millj. kr. Þráttar lögðu strax áherslu á nýsköpun sem lykilatriði í endurkomu okkar úr kófinu og efnahagsniðursveiflunni. Það þyrfti að bjóða upp á tækifæri fyrir alla út um allt land strax. Nú um hálfu ári seinna býðst okkur aftur það tækifæri. Stjórnarandstaðan lagði til 9 milljarða kr. aukningu til nýsköpunar í vor á meðan ríkisstjórnin lét sig hafa 3 milljarða kr. aukningu. Í dag sjáum við að það var þörf á öllum þessum 6 milljörðum kr. aukalega. Ekki bara í Tækniþróunarsjóð heldur í svo mörg önnur nýsköpunarverkefni á öllum sviðum. Ekki bara í tækni heldur í byggðamálum, listum og í ferðamálum.

Tækifærið er enn og aftur að renna frá okkur af því að ríkisstjórnin er ríkisstjórn tveggja öfga og getur einungis komið sér saman um minnsta samnefnara. Minnsti samnefnarinn er hins vegar ekki nóg í svona ástandi.

Alþingi, 4. september 2020.

Björn Leví Gunnarsson.

