

Fjárlaganefnd Alþingis
Nefndasvið Alþingis
Alþingishúsið við Austurvöll
150 Reykjavík

27. maí 2015

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum (705. mál)

Bankasýsla ríkisins þakkar fjárlaganefnd fyrir að vera veitt tækifæri til að koma á framfæri ábendingum um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, en stofnuninni var ekki gefinn kostur af fjármála- og efnahagsráðuneytinu á aðkomu að frumvarpsgerðinni, þrátt fyrir fortakslaus ummæli um fyrirhugað samráð í þingmálaskrá þessa löggjafarþings. Umsögn stofnunarinnar er í fimm hlutum, þar sem finna má umfjöllun um starfsemi Bankasýslu ríkisins, leiðréttingar á rangfærslum í frumvarpinu, almennar athugasemdir um efni frumvarpsins sem og einstakar greinar þess og loks tillögur til umbóta á núverandi fyrirkomulagi.

Bankasýsla ríkisins telur frumvarpið fela í sér varhugaverða stefnubreytingu. Verði frumvarpið að lögum verður horfið frá umsýslufyrirkomulagi eignarhluta í viðskiptabönkum, sem er sambærilegt því sem nú er við lýði í öðrum Evrópulöndum, yfir í fyrirkomulag sem ekki virðast fordæmi um. Er þar með hætt við að hagsmunaárekstrar aukist, umsýslukostnaður hækki, skilvirkni minnki og gagnsæi verði varpað fyrir róða. Virðist veikari umgjörð frumvarpsins að þessu leyti óneitanlega auka hættuna á því að ríkissjóður verði fyrir verulegu fjártjóni og íslenskir skattborgarar beri skertan hlut frá borði.

Í árslok 2014 nam hlutur ríkisins í eigin fé Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans 275,7 ma.kr. Í samanburði við önnur Evrópuríki, sem eignuðust hluti í fjármálafyrirtækjum í kjölfar bankakreppunnar, nemur sú fjárhæð mun hærra hlutfalli af vergri landsframleiðslu (VLF) og opinberum skuldum á Íslandi en í öllum öðrum Evrópulöndum. Hefur Bankasýsla ríkisins þegar endurheimt 41,0% af 138,2 ma.kr. upphaflegu hlutafjárframlagi, sem er mun betri árangur en sambærilegar stofnanir í öðrum ríkjum hafa náð. Kemur því verulega á óvart að hvergi sé að finna í athugasemdum með fyrirbyggjandi frumvarpi faglegt mat á því hvernig núverandi fyrirkomulag á umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum hafi reynst.

UM TILURÐ OG STARFSEMI BANKASÝSLU RÍKISINS**Hvers vegna var Bankasýsla ríkisins komið á fót?**

Með fyrirbyggjandi frumvarpi verða verkefni Bankasýslu ríkisins færð til fjármála- og efnahagsráðuneytis og ráðgefandi nefndar sem mun hafa starfsaðstöðu hjá ráðuneytinu. Af þessu tilefni er vert að rifja upp þær ástæður sem lágu til grundvallar þeirri ákvörðun að fela sérstakri stofnun umsýslu eignarhalds í fjármálafyrirtækjum árið 2009. Um þetta segir eftirfarandi í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins:

„Í ljósi þeirra hremminga sem orðið hafa á fjármálamarkaði á ríkið orðið eignarhluti í flestum stærstu fjármálafyrirtækjum landsins. Ríkið þarf að vera trúverðugur eigandi fjármálafyrirtækja og hlutverk þess hafið yfir vafa um pólitísk afskipti af daglegum ákvörðunum fyrirtækjanna. [...] Í þessu samhengi skiptir miklu að ríkið sem eigandi svo stórs hlutfalls fjármálafyrirtækja landsins hagi eigendaákvörðunum sínum með trúverðugum hætti þannig að ná megi fram eðlilegum viðskiptaháttum og virkri samkeppni á fjármálamarkaði þrátt fyrir að umrædd fjármálafyrirtæki séu í sömu eigu. [...] Nær öll lönd hafa horfið frá því að láta viðkomandi fagráðuneyti fara með eigendahlutverk fyrirtækja á þeim sviðum þar sem ráðuneytið setur reglur og/eða ef það hefur eftirlit með þeim markaði sem fyrirtækið starfar á þar sem það er talið skerða samkeppnishæfni fyrirtækja á markaði gagnvart ríkisfyrirtækjunum.“

Almennt hefur því þótt rökrétt að skilja á milli eigendahlutverks ríkisins annars vegar og stefnumótunar og eftirlits hins vegar, en í frumvarpinu, sem síðar varð að lögum nr. 88/2009, var vitnað til leiðbeininga OECD þessu til enn frekari stuðnings.¹ Ef verkefni Bankasýslu ríkisins færast yfir til fjármála- og efnahagsráðuneytis mun einn og sami ráðherra hafa með höndum stefnumótun, yfirstjórn eftirlits á fjármálamarkaði og umsýslu eignarhalds í fjölmörgum fjármálafyrirtækjum, þar á meðal vegna stærsta einstaka eignarhlutar í stærsta fjármálafyrirtæki landsins, þ.e. Landsbankanum. Markmiðum laga nr. 88/2009 varðandi trúverðugt fyrirkomulag á eignarhaldi í íslenskum fjármálafyrirtækjum kynni þar með að verða stefnt í hættu.

Þá sagði einnig í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 88/2009 að nauðsynlegt væri að öflug eining innan íslensku stjórnsýslunnar fylgdi vel eftir eigendastefnu ríkisins en að fyrirtækin sjálf væru rekin eins og hver önnur hlutafélög í samkeppnisrekstri. Ekki kemur fram í fyrirbyggjandi frumvarpi að fjármála- og efnahagsráðuneytið hafi látið framkvæma sjálfstætt mat á reynslunni af núverandi fyrirkomulagi eða faglega úttekt á starfsemi

¹ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*. Gefið út af OECD árið 2005. Leiðbeiningarnar má nálgast á vefsíðunni <http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>.

Bankasýslu ríkisins. Í athugasemdum með hinu fyrirbyggjandi frumvarpi kemur fram að fjármála- og efnahagsráðuneyti hyggist byggja upp umsýslueiningu félaga innan ráðuneytisins. Síðan segir:

„Hlutverk slíkrar einingar yrði skýrlega aðgreint frá öðrum hlutverkum ráðuneytisins sem beinast að fjármálafyrirtækjum almennt og með því móti dregið úr mögulegum hagsmunaaðreksrum vegna ólíkra hlutverka.“

Þessi ummæli breyta því ekki að ráðherra og yfirstjórn eins og sama ráðuneytis færi með báða málaflokka. Að öllu framangreindu virtu má telja ljóst að með samþykki laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins hafi Alþingi tekist að ná fram fyrrgreindum markmiðum, enda kemur ekkert fram í fyrirbyggjandi frumvarpi um að ekki hafi tekist vel til í starfi stofnunarinnar.

Hvaða fyrirkomulag er í öðrum Evrópulöndum á umsýslu eignarhluta ríkissjóða í bönkum?

Það kemur á óvart að fjármála- og efnahagsráðuneytið vísi í frumvarpi sínu ekki að neinu leyti til þess fyrirkomulags, sem komið hefur verið á hjá þeim Evrópulöndum sem eignuðust hluti í fjármálafyrirtækjum í kjölfar bankakreppunnar, en sams konar sjálfstæðum einingum eins og Bankasýslu ríkisins var komið á fót í kjölfar fjármálakreppunnar árið 2008 í eftirtöldum löndum:

- Í Bretlandi, þar sem UK Financial Investments Limited (UKFI) fer með eignarhluti ríkisins í Lloyds Bank og Royal Bank of Scotland.
- Í Hollandi, þar sem Stichting administratiekantoor beheer financiële instellingen, eða Netherlands Financial Investments (NLF), fer með eignarhluti ríkisins í ABN Amro og SNS Reaal.
- Í Grikklandi, þar sem Hellenic Financial Stability Fund fer með eignarhluti ríkisins í Alpha Bank, Eurobank, National Bank of Greece og Piraeus Bank.
- Á Spáni, þar sem El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), eða Fund for Orderly Bank Restructuring, fer með eignarhluti ríkisins í Banco de Valencia, Banco Mare Nostrum, Bankia, Catalunya Banc og NCG Banco.

Í öllum þessum löndum nema Bretlandi voru sett lög svipuð lögum nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins til að tryggja sjálfstæði þeirra. Má í þessu sambandi benda á að bresk stjórnvöld ákváðu að stofna UKFI með sjálfstæðri stjórn til að fara með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum, í stað þess að fela það The Shareholder Executive, sem fer með eignarhluti annarra félaga í eigu breska ríkisins og hefur á að skipa ráðgjafarstjórn (advisory board) líkt og fyrirbyggjandi frumvarp stefnir að.² Þá var fyrir í Belgíu sérstakt eignaumsýslufélag ríkisins, La Société

² The Shareholder Executive var stofnað árið 2003 til að fara með eignarhluti breska ríkisins í ýmsum félögum, m.a. á rekstri póstpjónustu (Royal Mail, The Post Office), landmælinga (Ordnance Survey), flugumferðarstjórnar (NATS) og sjónvarpsstöðvar (Channel 4). The Shareholder Executive heyrir undir n.k. atvinnu- og

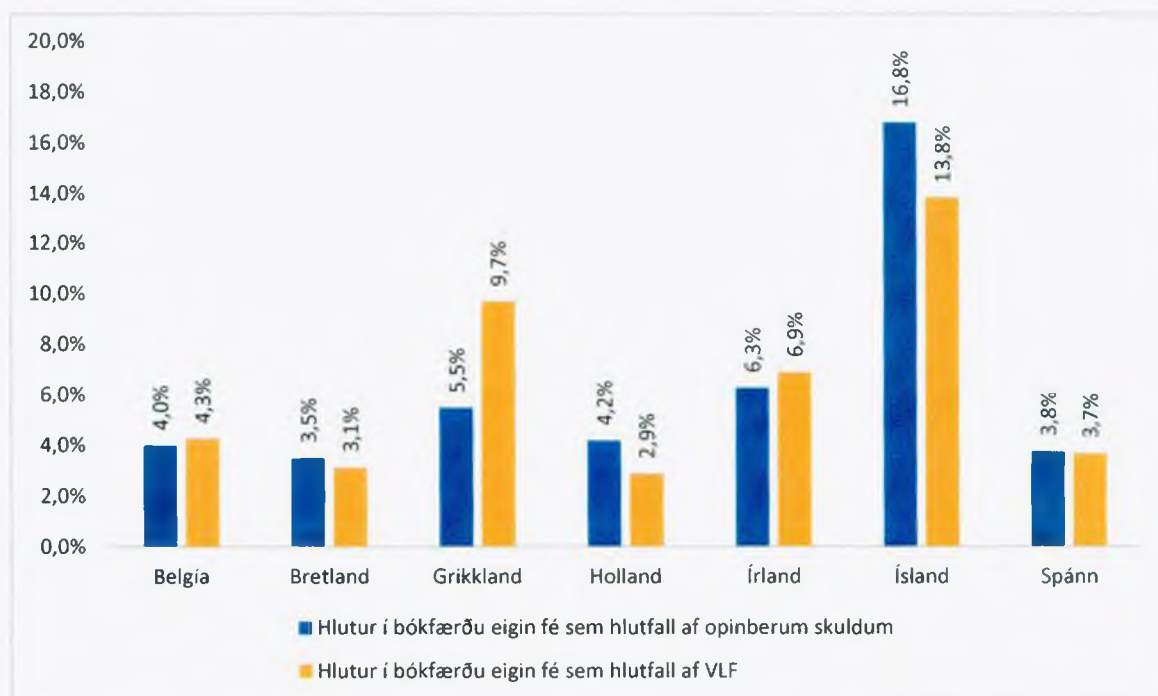
Fédérale de Participations et d'Investissement/De Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (SFPI/FPIM), eða The Federal Holding and Investment Company, sem tók yfir eignarhlut belgíska ríkisins í Belfius Bank og fer einnig með eignarhlut þess í franska bankanum BNP Paribas. Þá voru eignarhlutir írska ríkisins í viðskiptabönkum færðir yfir í Ireland Strategic Fund. Allar þessar einingar eru enn starfandi og fyrirsjáanlegt að þær muni gera það í náginni framtíð. Þá hafa þær notið breiðs stuðnings óháð því hvernig vindar blása í stjórnáttum þessara landa.³ Er enda mikilvægt að umsýsla og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði óháð breytingum á skipan ríkisstjórnar, hvort tveggja í ljósi þess að fyrirséð er að það muni taka langan tíma að selja stærsta eignarhlut ríkisins (þ.e. í Landsbankanum) sem og þeirri staðreynd að á starfstíma núverandi forstjóra Bankasýslu ríkisins hafa t.a.m. þrjú einstaklingar gegnt embætti fjármálaráðherra.

Að þessu virtu koma fyrirætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytis með þessu frumvarpi nokkuð á óvart, einkum í ljósi þess að hlutur íslenska ríkisins í eignarhlutum í viðskiptabönkum er lang hæstur af þessum Evrópuríkjum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF) og opinberum skuldum, eins og fram kemur á mynd 1. Hlutur ríkisins í árslok 2014 í eigin fé Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans samsvaraði 16,8% af opinberum skuldum, en til samanburðar var þetta hlutfall næst hæst á Írlandi, eða 6,3%. Þá samsvaraði hlutur ríkisins í eigin fé þessara banka á sama tíma 13,8% af VLF ársins 2014, en til samanburðar var þetta hlutfall næst hæst í Grikklandi, eða 9,7%. Gefur fyrri mælikvarðinn til kynna að sala eignarhluta í viðskiptabönkum, eða endurheimtur með öðrum hætti, geti skipt miklu máli um hvernig til tekst við lækkun skulda ríkissjóðs. Til fróðleiks má einnig nefna að hlutur íslenska ríkisins í eigin fé Landsbankans að fjárhæð er hærri en hlutur írska ríkisins í eigin fé Bank of Ireland.

nýsköpunarráðuneyti (Department of Business, Innovation & Skills) og fer með eignarhluti í um 20 félögum, þ.m.t. öllum félögum og stofnunum tengdum orkurekstri.

³ Í þessu sambandi má nefna að UKFI var sett á fót af Alistair Darling, fjármálaráðherra Verkamannaflokksins, en hefur á starfstíma sínum heyrt undir George Osborne, fjármálaráðherra Íhaldsflokksins.

Mynd 1: Eignarhluti evrópskra ríkja í viðskiptabönkum sem hlutfall af VLF og opinberum skuldum í árslok 2014⁴



Segja má að starfsemi Bankasýslu ríkisins svipi mest til starfsemi UKFI í Bretlandi og NLFÍ í Hollandi, en þess má geta að Bankasýsla ríkisins hefur komið á sterkum tengslum við þessar systurstofnanir sínar.⁵ Mun Bankasýsla ríkisins þar með hafa tækifæri á að nýta reynslu UKFI við sölu eignarhluta í Royal Bank of Scotland og reynslu ABN Amro við undirbúning á sölu eignarhluta í Landsbankanum, en búast má við að sala þessara eignarhluta af hálfu breska og hollenska ríkisins verði stærsta einkavæðing í Evrópu í fyrirsjáanlegri framtíð. Hætt er við því að þessi samskipti muni leggjast af verði Bankasýslu ríkisins lögð niður og frumvarpið verði að lögum.

Þess má geta að ríkissjóðir hinna Norðurlandanna eignuðust ekki eignarhluti í viðskiptabönkum í kjölfar nýliðinnar kreppu, eins og Ísland, Grikkland, Írland, Belgía, Spánn, Holland og Bretland. Af þeim sökum er vandséð hvaða tilgangi samanburður ráðuneytisins við umgjörð eignaumsýslu á hinum Norðurlöndunum þjóni. Að sama skapi vekur það undrun að ráðuneytið skuli skauta fram hjá því hvaða eignaumsýslufyrirkomulag á bönkum í ríkiseigu hafi verið á hinum Norðurlöndunum í þeirri bankakreppu sem geysaði í upphafi tíunda áratugar síðustu aldar, en í kjölfar hennar eignaðist t.d. norska ríkið hlutabréf í DnB, Christiania bank & Kreditkasse og Fokus bank. Þar í landi voru sett lög árið 1991 þar sem sjálfstæðri

⁴ Heimild: Ársskýrslur viðkomandi viðskiptabanka, Eurostat, Hagstofa Íslands. Tölur fyrir Spán samsvara upphaflegu fjárframlagi FROB til þeirra, en ekki hlut ríkisins í viðkomandi bönkum.

⁵ Þess má geta að enska heiti Bankasýslu ríkisins var þýtt af ráðuneytinu sem Icelandic State Financial Investments, í samræmi við nafn fyrrgreindra stofnana, og þá voru lög nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins þýdd á ensku sem Icelandic State Financial Investments Act.

eignaumsýslustofnun (Statens Bankinvesteringsfond), eins og Bankasýsla ríkisins, var komið á fót. Sú stofnun var starfrækt í um 13 ár, þ.e. allt fram til ársins 2004, en þá var hún lögð niður með lögum, þegar eini eftirstandandi eignarhlutur norska ríkisins var 34,0% hlutur í DnB. Stærstan hluta starfstíma hennar var meginverkefni hennar að hafa með höndum eignaumsýslu í norskum fjármálafyrirtækjum fyrir hönd ríkissjóðs. Á umræddu 13 ára tímabili greiddi stofnunin yfir 26 milljarða norskra króna í arð til norska ríkisins.

Gefur ofangreindur samanburður til kynna að nokkurn tíma geti tekið að hámarka fjárhagslega hagsmuni ríkja vegna eignarhluta sem lenda í höndum ríkissjóðs í framhaldi af bankakreppum. Slíkt mælir með því að Alþingi skoði vandlega hvort tímabært sé að Bankasýsla ríkisins verði lögð niður á meðan ýmsum verkefnum hennar er enn ólokið. Telur stofnunin einmitt að svipuð viðmið eins og stuðst var við í Noregi með Statens Bankinvesteringsfond eigi við héraendis, þar sem stofnunin gæti verið lögð niður um leið og ríkissjóður hefði selt eignarhlut sinn í Landsbankanum þannig að 34,0% hlutur stæði eftir, en það væri auk þess í samræmi við eigandabreytingarákvæði skuldabréfs Landsbankans.⁶

Hvers vegna er nauðsynlegt að skilja á milli eigandahlutverks og eftirlitshlutverks ríkisins?

Mun ríkari ástæða er nú, en við stofnun Bankasýslu ríkisins árið 2009, til að láta sjálfstæða stjórnarsýslueiningu halda utan um eigandahlutverk ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þegar lög nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins voru samþykkt var eigandahlutverk ríkisins í fjármálaráðuneytinu, en eftirlits- og stefnumótunarhlutverk varðandi fjármálafyrirtæki í höndum efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Nú heyrir málefni fjármálamarkaða og stefnumótunar þar að lútandi hins vegar undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, þ.e. sama ráðuneyti og Bankasýsla ríkisins.⁷ Er því ríkari hætta en áður á hagsmunarárekstrum á milli eftirlitshlutverks ríkisins og eigandahlutverks þess, en með áframhaldandi starfsemi Bankasýslu ríkisins yrði aðskilnaður tryggður eftir að þessi tvö hlutverk féllu undir sama ráðuneyti. Fá þessi sjónarmið stoð í leiðbeiningum OECD frá árinu 2005, sbr. eftirfarandi ummæli:

„There should be a clear separation between the state’s ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.“⁸

⁶ Sjá „Skýrsla fjármálaráðherra um endurreisn viðskiptabankanna“, mars 2011, bls. 61.

⁷ Þessu til frekari stuðnings má benda á að eftirfarandi ráðherrar hafa verið flutningsmenn á stjórnarfrumvörpum til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002: (1) Efnahags- og viðskiptaráðherra vegna frumvarps dags. 2. maí 2012, sem varð að lögum nr. 77/2012, sem samþykkt voru á Alþingi 19. júní 2012, (2) atvinnu- og nýsköpunarráðherra vegna frumvarps dags. 30. nóvember 2012, sem varð að lögum nr. 47/2013, sem samþykkt voru á Alþingi 27. mars 2013 og (3) fjármála- og efnahagsráðherra vegna frumvarps dags. 20. janúar 2014, frumvarps dags. 31. mars 2014 og frumvarps dags. 25. febrúar 2015.

⁸ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 12 og bls. 18.

Auk þess fá þessi sjónarmið stoð í þeirri staðreynd að öll önnur Evrópulönd sem eignast hafa hlutabréf í bönkum í kjölfar kreppunnar hafa farið sömu leið með því að koma á fót sjálfstæðri stofnun á borð við Bankasýslu ríkisins.

Reynsla Bankasýslu ríkisins af samskiptum sínum við fjármála- og efnahagsráðuneytið sýnir að raunveruleg hættu er á því hjá ráðuneytinu að því reynist erfitt að skilja á milli faglegrar starfsemi og annars konar hagsmunagæslu þegar kemur að málefnum íslenskra fjármálafyrirtækja í eigu ríkissjóðs. Þannig hafði ráðuneytisstjóri fjármála- og efnahagsráðuneytis tvisvar sinnum beint samband við forstjóra Bankasýslu ríkisins árið 2014, þ.e. 30. júní og 2. júlí, í því skyni að reyna að hafa áhrif á val á stjórnarformanni íslensks fjármálafyrirtækis auk þess sem hann beindi tilmælum til forstjórans um að beita sér fyrir því að fjármálafyrirtækið frestaði stjórnarfundi. Forstjóri Bankasýslu ríkisins mótmælti umræddum afskiptum og taldi þau ekki vera í samræmi við lög. Upplýsti hann stjórn stofnunarinnar tafarlaust um afskiptin. Eru afskipti ráðuneytisstjórans einkum alvarleg í ljósi þess að samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og samþykktum þeirra er það hlutverk kjörinnar stjórnar að skipta með sér verkum og kjósa sér formann, en ekki eigenda nema samþykktir kveði svo á um, og hlutverk stjórnarformanns að boða til stjórnarfunda, en ekki eigenda. Ætti ráðuneytinu að vera fullkunnugt um þetta, enda er löggjöf um fjármálafyrirtæki á forræði þess.

Reynsla stofnunarinnar hefur aftur á móti sýnt kosti þess að sjálfstæðri og faglegri einingu sé falið eigendahlutverk ríkisins, þannig að ríkissjóður sem eigandi geti gætt hagsmuna sinna sem slíkur gagnvart eftirlitsaðilum. Þessu til stuðnings má nefna nýlegt dæmi um sölu Sparisjóðs Vestmannaeyja, þar sem ráðleggingar Bankasýslu ríkisins um tilhögun sölu stofnfjár og form endurgjalds til handa stofnfjárhöfum urðu til þess að verulegum fjárhagslegum hagsmunum ríkissjóðs sem eiganda var bjargað og öllum kröfuhöfum hans tryggðar fullar endurheimtur. Þar náði Bankasýsla ríkisins að útbúa lausnir sem forðuðu þessum aðilum frá verulegu fjárhagslegu tjóni, en hættu var á að sparisjóðurinn yrði tekinn yfir af Fjármálaeftirlitinu með tilheyrandi óvissu.

Hvaða fjárhagslegu hagsmunir eru í húfi?

Bankasýsla ríkisins fer með umtalsverða fjármuni fyrir hönd ríkissjóðs og þar af leiðandi íslenskra skattgreiðenda, bæði út frá bókfærðri eign skv. ríkisreikningi og hlut í eigin fé viðkomandi fjármálafyrirtækja. Hlutfjárframlag ríkissjóðs til Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankans, nam samtals 138,2 ma.kr., eftir að upphaflegt fjárframlag til Arion banka og Íslandsbanka hafði verið endurgreitt eftir að samningar náðust um endanlega fjármögnun þeirra á fjórða ársfjórðungi 2009. Hefur bókfært virði á ríkisreikningi 2009 til 2012 numið þessari fjárhæð, en virði eignarhlutarins í Landsbankanum var hækkað um 24,9 ma.kr. í ríkisreikningi ársins 2013, þegar ríkissjóður eignaðist 16,6% viðbótarhlut í bankanum við útgáfu

skilyrts skuldabréfs bankans til LBI hf. (áður Landsbanka Íslands hf.). Í árslok 2013 fór stofnunin því með 164,5 ma.kr. af eignum ríkissjóðs, eða 15,5% af eignum A-hluta ríkissjóðs í árslok 2013, sbr. töflu 1.

Tafla 1: Eignarhlutir ríkisins og aðrar eignir skv. ríkisreikningi 2013 (fjárhæð í m.kr.)⁹

	Eignarhlutur	Bókfært virði (kr.)	Bókfært virði (%)
Arion banki	13,0%	9.862	0,93%
Íslandsbanki	5,0%	6.332	0,60%
Landsbankinn	97,9%	<u>146.875</u>	<u>13,81%</u>
Hlutabréf í viðskiptabönkum ¹⁰		163.069	15,33%
Sparisjóður Bolungarvíkur	90,9%	393	0,04%
Sparisjóður Norðurlands ses.	80,9%	317	0,03%
Sparisjóður Vestmannaeyja	55,3%	555	0,05%
Sparisjóður Norðfjarðar	49,5%	<u>150</u>	<u>0,01%</u>
Stofnfjárhlutir í sparisjóðum ¹¹		<u>1.415</u>	<u>0,13%</u>
Eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum		164.484	15,46%
Aðrir eignarhlutar í E-hluta ríkisreiknings		<u>92.809</u>	<u>8,72%</u>
Félög í E-hluta		257.293	24,18%
Ríkisfyrirtæki í B-hluta		1.491	0,14%
Lánastofnanir í C-hluta		19.458	1,83%
Fjármálastofnanir í D-hluta		<u>77.576</u>	<u>7,29%</u>
Samtals eignarhlutir í fyrirtækjum og hlutafé		355.818	33,44%
Aðrar eignir A-hluta ríkissjóðs		<u>708.088</u>	<u>66,56%</u>
Samtals eignir A-hluta ríkissjóðs		1.063.906	100,00%

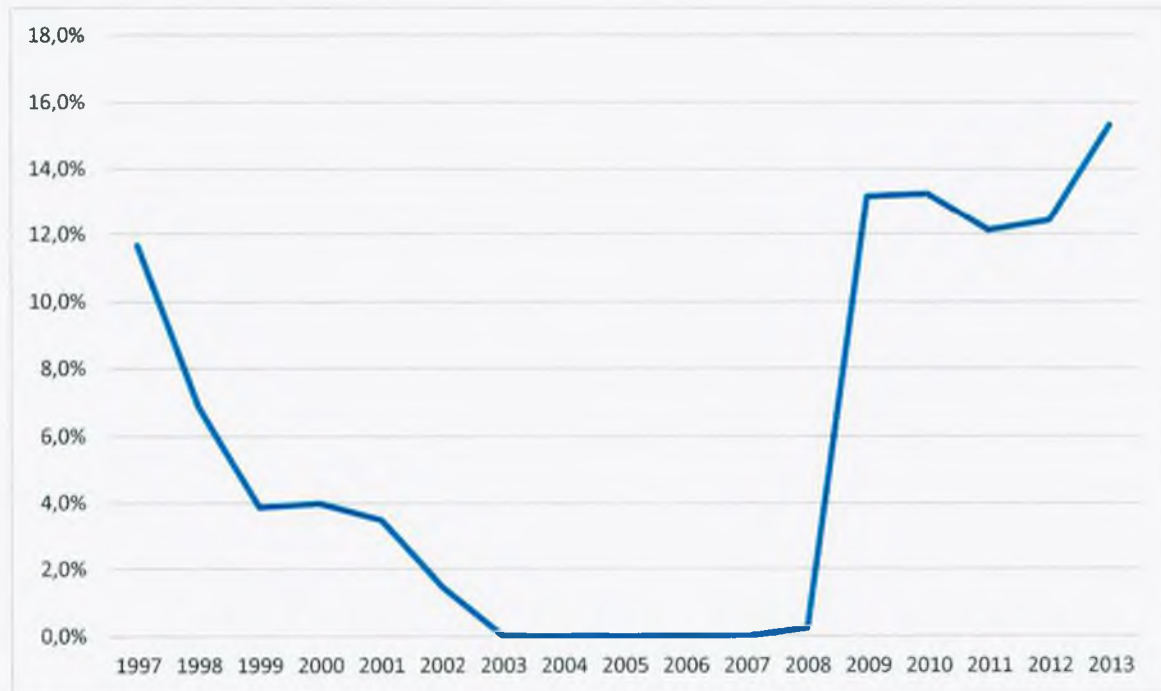
Ef litið er á eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkum, sem hlutfall af samtals eignum ríkissjóðs, kemur í ljós að hlutfallið hefur aldrei verið jafnhátt eins og nú, eða 15,3%. Þetta hlutfall var hærra í árslok 2013 en það var árið 1997, þegar það var 11,7%, og ríkissjóður átti allt hlutafé í Búnaðarbanka Íslands hf., Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og Landsbanka Íslands hf. Í kjölfar sölu þess hlutafjár á tímabilinu 1998 – 2003 lækkaði svo hlutfallið niður í núll, en reis aftur frá árslokum 2008, er ríkissjóður stofnaði Arion banka, Íslandsbanka og Landsbankann með lágmarks hlutafjárframlagi að fjárhæð 775 m.kr. (fimm milljónir evra) fyrir hvern banka.

⁹ Heimild: Ríkisreikningur 2013.

¹⁰ Með bréfi fjármálaráðherra dags. 4. janúar 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í viðskiptabönkunum.

¹¹ Með bréfi fjármálaráðherra dags. 16. desember 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Norðfjarðar og með bréfi ráðherra dags. 5. janúar 2011 var stofnuninni falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis. Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis sameinuðust svo 4. júlí 2013 undir nafni Sparisjóðs Norðurlands ses.

Mynd 2: Eignarhlutir í viðskiptabönkum sem hlutfall af eignum A-hluta ríkissjóðs 1997-2013¹²



Eins og tafla 2 sýnir nam bókfært virði þessara eignarhluta 15,3% af eignum og 11,2% af vaxtaberandi skuldum ríkissjóðs 31. desember 2013, sem eru mun hærri hlutföll en hjá breska ríkinu, en þann 31. mars 2014 nam bókfært virði eignarhluta þess í Royal Bank of Scotland og Lloyds Bank 3,2% af eignum og 3,9% af vaxtaberandi skuldum. Eru fjárhagslegir hagsmunir íslenska ríkisins því margfalt meiri en þess breska hvað þetta varðar.

Tafla 2: Bókfært virði hlutfjáreignar í viðskiptabönkum skv. ríkisreikningi (fjárhæð í milljörðum)

	Á Íslandi ¹³ 31.12.2013	Í Bretlandi ¹⁴ 31.3.2014
Eignarhlutir í viðskiptabönkum	163,1	£ 43,0
Aðrar eignir	900,8	1.294,3
Samtals eignir	1.063,9	1.337,3
Vaxtaberandi skuldir	1.459,4	1.096,1
<i>Eignarhlutir í viðskiptabönkum</i>		
Sem hlutfall af samtals eignum	15,3%	3,2%
Sem hlutfall af vaxtaberandi skuldum	11,2%	3,9%

¹² Heimild: Ríkisreikningur 1997-2013.

¹³ Heimild: Fjársýsla ríkisins, ríkisreikningur 2013.

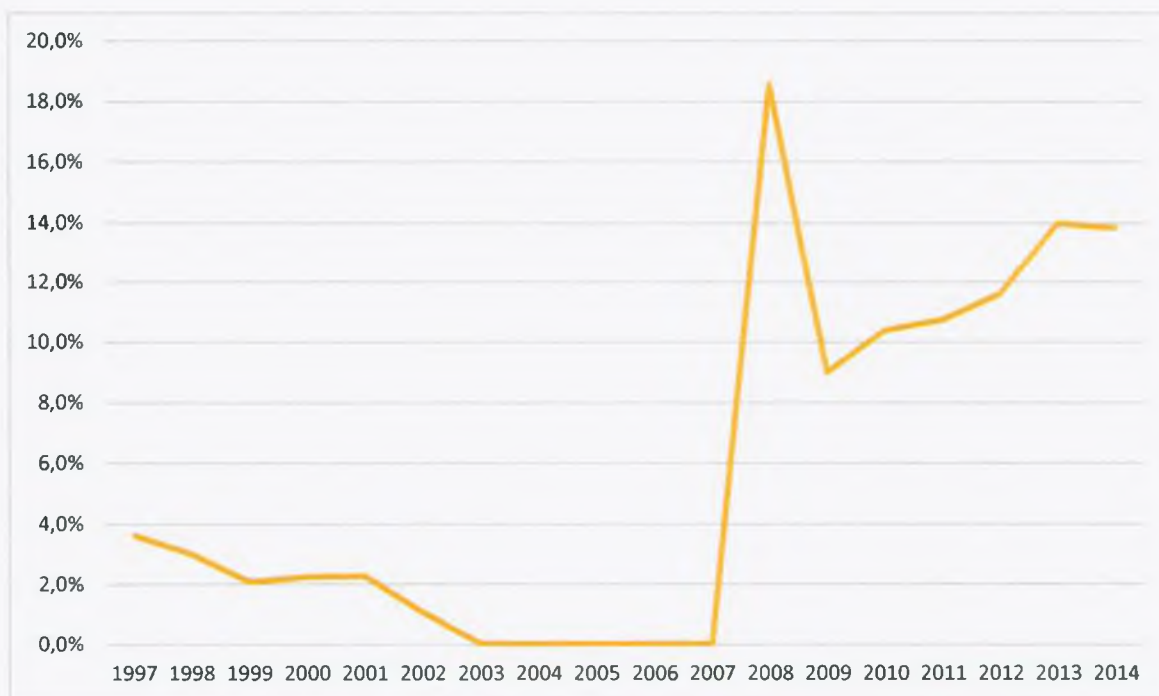
¹⁴ Heimild: HM Treasury, Whole of government Accounts year ended 31 March 2014.

Hlutur ríkissjóðs í bókfærðu eigin fé viðskiptabankanna er hins vegar mun hærra en bókfært virði skv. ríkisreikningi og nam 275,7 ma.kr. í árslok 2014. Hlutur ríkissjóðs í Landsbankanum er lang stærsta eign ríkissjóðs, hvort sem verðmæti hlutarins er mælt út frá bókfærðu virði í ríkisreikningi eða út frá hlut ríkissjóðs í bókfærðu virði eigin fjár eigenda í árslok 2014. Eignarhlutir í viðskiptabönkunum eru á meðal sex stærstu eignarhluta ríkisins í félögum. Þá aflar ríkissjóður mun meiri arðstekna frá viðskiptabönkunum en öðrum félögum. Á árinu 2015 var t.d. hlutur ríkissjóðs í arðgreiðslu Landsbankans og Arion banka hærri en hlutur ríkissjóðs í Landsvirkjun.

Tafla 3: Stærstu eignarhlutir ríkisins m.v. bókfært virði í ríkisreikningi 2013 (fjárhæð í ma.kr.)

Félag	Bókfært virði í ríkisreikningi í árslok 2013	Eigið fé eigenda í árslok 2014	Eignarhlutur í árslok 2013 og 2014	Hlutur í eigin fé eigenda í árslok 2014	Arðstekjur á árinu 2015
Landsbankinn hf.	146,9	250,8	97,9%	245,6	23,5
Landsvirkjun	60,4	209,5	99,9%	209,3	1,5
RARIK ohf.	14,6	29,5	100,0%	29,5	0,3
Arion banki hf.	9,9	160,7	13,0%	20,9	1,7
Íslandsbanki hf.	6,3	183,8	5,0%	9,2	0,5
Isavia ohf.	4,9	17,1	100,0%	17,1	-

Eins og greinir á hér að framan heldur Bankasýsla ríkisins á mun meiri fjárhagslegum hagsmunum en systurstofnanir hennar í öðrum Evrópulöndum. Ef litið er á hlut ríkisins í eigin fé viðskiptabanka, sem hlutfall af VLF, kemur einnig í ljós að það hefur aldrei verið jafnhátt og það var í árslok 2013 (14,0%) og árslok 2014 (13,8%), sbr. mynd 3. Til samanburðar nam hlutdeild íslenska ríkisins í eigin fé Búnaðarbanka Íslands, Landsbanka Íslands og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins 3,6% VLF í árslok 1997, þegar ríkissjóður átti allt hlutfé í fyrrgreindum bönkum fyrir sölu hlutabréfa í þeim. Það tók svo fimm ár, eða fram til ársins 2003, að selja alla eignarhluti ríkisins í viðkomandi viðskiptabönkum. Þrátt fyrir að ríkissjóður hafi verið skráður fyrir öllu eigin fé hluthafa viðskiptabankanna í árslok 2008, hafði ríkissjóður einungis lagt fram lágmarks 5 milljón evra framlag til hvers og eins, en mismunurinn kom fram sem hlutfjárloforð á efnahagsreikningi bankanna. Í þessu sambandi má benda á að sala eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum, sem samsvarar 13,8% af VLF nýliðins árs, mun taka mun lengri tíma en sala eignarhluta, sem samsvaraði 3,6% af VLF í byrjun þess fimm ára tímabils sem tók að selja þá að fullu.

Mynd 3: Hluttur ríkissjóðs í eigin fé viðskiptabanka sem hlutfall af VLF 1997-2014¹⁵**Hvernig hefur Bankasýsla ríkisins sinnt lögbundnu hlutverki sínu?**

Það er umhugsunarvert hvers vegna ráðuneytið leggur ekki fram faglegt mat á hvernig til hafi tekist með núverandi fyrirkomulagi, áður en það leggur fram jafn miklar breytingar á umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og raun ber vitni. Er því ekki úr ráði að fjalla aðeins um hvernig Bankasýsla ríkisins hefur haldið á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum frá því að ráðherra fól stofnuninni umsýslu þeirra í janúar 2010, desember 2010 og janúar 2011, en með bréfi fjármálaráðherra dags. 4. janúar 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í viðskiptabönkunum og með bréfi fjármálaráðherra dags. 16. desember 2010 var Bankasýslu ríkisins falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Bolungarvíkur og Sparisjóði Norðfjarðar og með bréfi ráðherra dags. 5. janúar 2011 var stofnuninni falið að fara með eignarhluti ríkissjóðs í Sparisjóði Svarfdæla, Sparisjóði Vestmannaeyja og Sparisjóði Þórshafnar og nágrennis.

Ef fyrst er vikið að umsýslu eignarhluta í viðskiptabönkunum má nefna að hlutfjárframlag ríkissjóðs var fjármagnað með skuldabréfaflokknum RIKH 18 1009, sem ber þá vexti sem Seðlabanki Íslands birtir hverju sinni sem vexti af viðskiptareikningum innlánastofnana. Frá því að Bankasýsla ríkisins hóf umsýslu eignarhluta ríkissjóðs með viðkomandi eignarhlutum hafa árlegir vextir skuldabréfanna verið 3,40% til 6,44% og samtals vaxtakostnaður ríkissjóðs numið

¹⁵ Heimild: Ríkisreikningur, ársreikningar viðskiptabankanna og Hagstofa Íslands.

35,4 ma.kr., sbr. töflu 4. Til samanburðar hafa arðstekjur ríkisins vegna eignarhlutanna verið 56,6 ma.kr. á sama tímabili, þ.e. töluvert hærrí fjárhæð en vaxtagreiðslur.

Tafla 4: Vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna fjárframlaga til viðskiptabankanna og arðstekjur (fjárhæð í ma.kr.)

	Vaxtastig	Vaxtagjöld	Arðstekjur
Á árinu 2010	6,44%	8,9	-
Á árinu 2011	3,40%	4,7	-
Á árinu 2012	4,38%	6,0	-
Á árinu 2013	5,00%	6,9	10,0
Á árinu 2014	4,96%	6,9	21,0
Á árinu 2015 ¹⁶	<u>4,25%</u>	<u>2,0</u>	<u>25,6</u>
Samtals		35,4	56,6

Á þessu tímabili hefur hlutur ríkisins í eigin fé viðskiptabankanna þriggja aukist verulega að fjárhæð, bæði vegna undirliggjandi arðsemi og vegna útgáfu skilyrta skuldabréfs Landsbankans eins og áður hefur verið vikið að. Þann 31. desember 2009, þegar Bankasýsla ríkisins fékk eignarhlutina til umsýslu, nam hlutur ríkissjóðs í eigin fé hlutahafa viðskiptabankanna 142,5 ma.kr., en 259,2 ma.kr. þann 31. mars sl. Hefur hlutur ríkissjóðs í eigin fé því aukist um 81,8% á tímabilinu.

Tafla 5: Eigið fé viðskiptabankanna og eignarhlutur ríkisins frá 31. desember 2009 til 31. mars. 2015 (fjárhæð í ma.kr.)

	2009	2010	31. desember		2013	2014	31. mars 2015
Eigið fé hluthafa							
Arion banki	88,9	105,9	110,4	127,1	140,1	160,7	¹⁷ 162,9
Íslandsbanki	91,3	120,7	122,8	146,4	166,0	183,8	180,1
Landsbankinn	<u>155,4</u>	<u>182,7</u>	<u>199,6</u>	<u>225,1</u>	<u>241,4</u>	<u>250,8</u>	<u>233,9</u>
Samtals	335,6	409,2	432,9	498,5	547,5	595,3	576,9
Eignarhlutur ríkisins							
Arion banki	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%	13,0%
Íslandsbanki	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Landsbankinn	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>81,3%</u>	<u>97,9%</u>	<u>97,9%</u>	<u>97,9%</u>
Samtals	42,5%	41,1%	42,2%	41,5%	48,0%	46,3%	44,9%
Hlutur ríkisins í eigin fé hluthafa							
Arion banki	11,6	13,8	14,4	16,5	18,2	20,9	21,2
Íslandsbanki	4,6	6,0	6,1	7,3	8,3	9,2	9,0
Landsbankinn	<u>126,4</u>	<u>148,6</u>	<u>162,4</u>	<u>183,1</u>	<u>236,3</u>	<u>245,6</u>	<u>229,0</u>
Samtals	142,5	168,4	182,9	206,9	262,9	275,7	259,2

¹⁶ Fyrir fyrstu fjóra mánuði ársins 2015.

¹⁷ Eigið fé hluthafa að frádregni arðgreiðslu að fjárhæð 12,8 ma.kr.

Ef vikið er aftur að arðstekjum ríkisins, þá nema þær á fyrrgreindu tímabili samtals 56,6 ma.kr., eða sem samsvarar 41,0% af upphaflegu 138,2 ma.kr. fjárframlagi. Ríkissjóður hefur þannig endurheimt 43,5% af upphaflegu 122,0 ma.kr. fjárframlagi til Landsbankans, 27,2% af upphaflegu fjárframlagi til Arion banka og 12,6% af upphaflegu 6,3 ma.kr. fjárframlagi til Íslandsbanka. Hafa endurheimtur ríkissjóðs verið hlutfallslega hærri eftir því sem Bankasýsla ríkisins hefur farið með stærri eignarhlut.

Tafla 6: Arðstekjur ríkissjóðs vegna eignarhluta í viðskiptabönkunum 2013 – 2015 (fjárhæð í ma.kr.)

	Arion- banki	Íslands- banki	Lands- bankinn	Samtals
Fjárframlag ríkissjóðs	9,9	6,3	122,0	138,2
<i>Samþykktar arðgreiðslur</i>				
Á árinu 2013 vegna hagnaðar ársins 2012	-	3,0	10,1	13,1
Á árinu 2014 vegna hagnaðar ársins 2013	7,8	4,0	20,2	32,0
Á árinu 2015 vegna hagnaðar ársins 2014	<u>12,8</u>	<u>9,0</u>	<u>24,0</u>	<u>45,8</u>
Samtals á tímabilinu	20,6	16,0	54,2	90,9
<i>Hlutur ríkissjóðs í samþykktum arðgreiðslum</i>				
Á árinu 2013 vegna hagnaðar ársins 2012	-	0,2	9,9	10,0
Á árinu 2014 vegna hagnaðar ársins 2013	1,0	0,2	19,7	21,0
Á árinu 2015 vegna hagnaðar ársins 2014	<u>1,7</u>	<u>0,5</u>	<u>23,5</u>	<u>25,6</u>
Samtals á tímabilinu	2,7	0,8	53,1	56,6
Samtals á tímabilinu, sem hlutfall af fjárframlagi	27,2%	12,6%	43,5%	41,0%

Eru endurheimtur ríkissjóðs Íslands af fjárframlagi því mun hærri en ríkissjóðir annarra landa hafa náð á fjárframlögum sínum til viðskiptabanka með arðstekjum frá þeim. Þannig hefur írski ríkið ekki fengið neinar arðgreiðslur vegna eignarhlutar í Allied Irish Banks og ekki heldur belgíska ríkið vegna eignarhluta í Belfius Bank. Hollenska ríkið hefur einungis endurheimt 4,5% af fjárframlagi sínu til ABN Amro og breska ríkið einungis 3,3% af fjárframlagi til Royal Bank of Scotland.

Endurspeglar háar endurheimtur m.a. yfirlýsta stefnu Bankasýslu ríkisins, sem birt var 16. mars 2012, um að veða og meta kosti sem flestra endurheimtuaðferða. Hefur stofnunin lengi talið að hag ríkissjóðs væri best borgið með því að bíða með sölu eignarhluta á meðan bankarnir voru að innleysa hagnað af eignasafni sínu og byggja þannig upp arðgreiðslugetu, í stað þess að ráðast í sölu eignarhluta, sérstaklega á því tímabili þegar verðmat á hlutabréfum í bönkum var lágt. Má í þessu sambandi benda á, að frá því að stofnunin fékk til umsýslu eignarhluta ríkisins í viðskiptabönkum hefur markaðsvirði hlutafjár í evrópskum bönkum verið að meðaltali 0,87x bókfært eigið fé og flökt á bilinu 0,59x til 1,08x, sbr. mynd 4. Hefur því á starfstíma stofnunarinnar verið mun hagfelldara að endurheimta eigið fé á bókfærðu virði með arðgreiðslum heldur en með sölu á markaðsvirði langt undir bókfærðu virði. Sýnir þetta dæmi

mikilvægi þess að samhæfa reglubundið eftirlit eiganda með arðsemi og rekstrarárangri fyrirtækja, greiningu á aðstæðum á fjármálamörkuðum og vali á endurheimtuaðferðum þannig að íslenskir skattgreiðendur nái að bera sem mest út úr bótum sem eigendur, í stað þess að slíta þessa þætti í sundur eins og lagt er til með fyrirbyggjandi frumvarpi.

Mynd 4: Þróun á markaðsvirði hlutabréfa evrópskra banka sem margfeldi af bókfærðu virði eign fjár frá desember 2000 til apríl 2015¹⁸

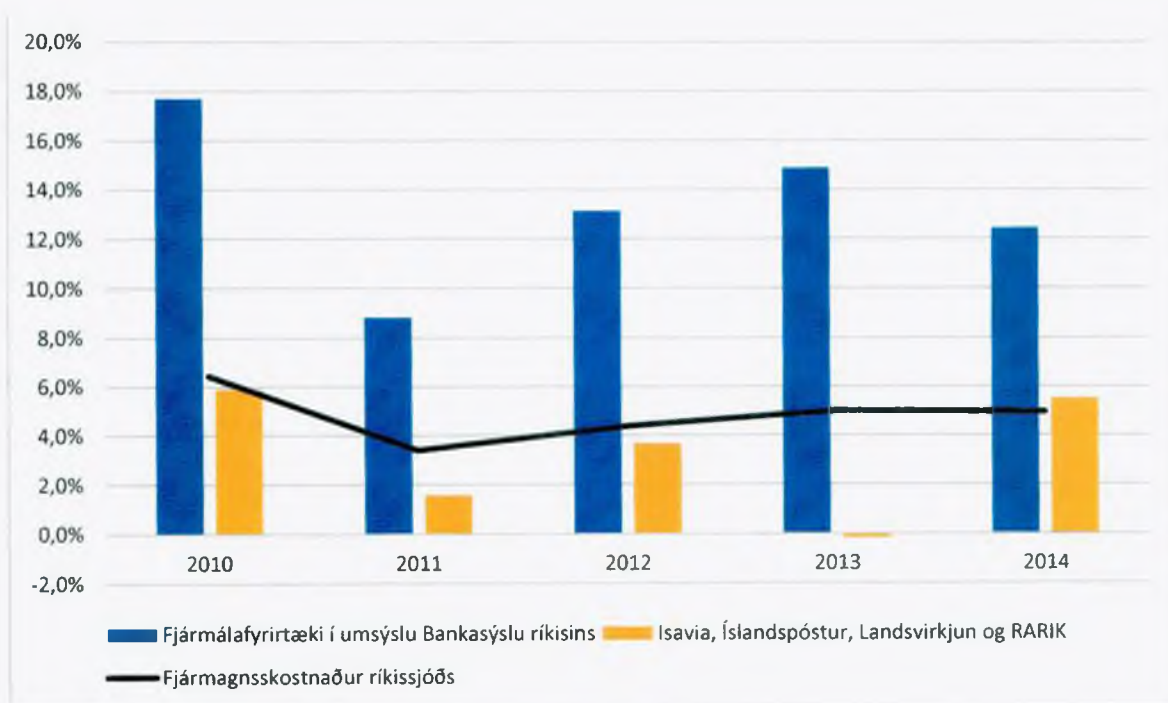


Að verðmæti nema eignarhlutir ríkisins í sparisjóðunum einungis litlum hluta af eignarhlutum ríkisins í viðskiptabönkum. Umsýsla eignarhlutanna hefur hins vegar tekið mikinn tíma, m.a. vegna þess að endurskipulagningu sparisjóðanna er alls ekki lokið. Hefur stofnunin einbeitt sér að því að ná fram sem mestri hagræðingu í rekstri þeirra, m.a. með því að hvetja þá til sameininga. Þann 4. júlí 2013 sameinuðust Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis undir nafni Sparisjóðs Norðurlands ses. og þann 30. júní 2014 sameinaðist sá sjóður Sparisjóði Bolungarvíkur undir nafni hins fyrrnefnda. Þá náði stofnunin að bjarga umtalsverðum verðmætum með sölu á stofnfé Sparisjóðs Vestmannaeyja, þar sem tillögur Bankasýslu ríkisins um tilhögun sölu stofnfjár og form endurgjalds til handa stofnfjárhöfum urðu til þess að samningar náðust um sölu stofnfjár sjóðsins til Landsbankans að fjárhæð 330 m.kr., sem jafngildir 3,3x bókfærðu eign fé sparisjóðsins í árslok 2014. Er stofnuninni ekki kunnugt um að sala á eignarhlutum í íslensku fjármálafyrirtæki undandfarin ár hafi numið jafn háu hlutfalli af bókfærðu virði eign fjár.

¹⁸ Heimild. Bloomberg. FTSEUROFIRST 300 Banks Index.

Ef að lokum er vikið að undirliggjandi arðsemi þeirra fyrirtækja sem Bankasýsla ríkisins fer með í samanburði við önnur félög í eigu ríkissjóðs, eins og Isavia, Íslandspóst, Landsvirkjun og RARIK, kemur í ljós að undirliggjandi arðsemi fjármálafyrirtækjanna er töluvert hærri.¹⁹ Á hverju ári hefur vegin arðsemi eigin fjár fjármálafyrirtækja, sem Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti í, verið bæði hærri en undirliggjandi fjármagnskostnaður og vegin arðsemi eigin fjár Isavia, Íslandspósts, Landsvirkjunar og RARIK. Það var einungis á árinu 2014 sem arðsemi fyrrgreindra þjónustu- og orkufyrirtækja var hærri en undirliggjandi fjármagnskostnaður ríkissjóðs.

Mynd 5: Arðsemi eigin fjár eigenda félaga í eigu ríkisins og fjármagnskostnaður ríkissjóðs 2010-2014²⁰



¹⁹ Þessi fyrirtæki eru tekin sem dæmi þar sem umsýsla eignarhluta þeirra var sérstaklega nefnd í athugasemdum ráðuneytisins í fyrirliggjandi frumvarpi.

²⁰ Heimild: Ársreikningar fyrirtækjanna. Miðar við árlegan hagnað hluthafa móðurfélags og eigin fjár hluthafa í byrjun hvers árs. Fjármagnsskostnaður samsvarar magfeldi árlegs vaxtastigs RIKH 18 1009 skuldabréfanna og eigin fjár eigenda í byrjun hvers árs.

RANGFÆRSLUR Í ATHUGASEMDUM RÁÐUNEYTISINS VIÐ FRUMVARPIÐ

Ekki er að öllu leyti farið með rétt mál í frumvarpi fjármála- og efnahagsráðuneytis. Er því tilefni til að gera hér nánari grein fyrir því sem betur má fara í frumvarpinu.

Um leiðbeiningar OECD um stjórnarhætti fyrirtækja í ríkiseigu o.fl.

Það er rangt hjá ráðuneytinu að frumvarpið muni styrkja hið miðlæga skipulag sem OECD leggur til varðandi eignarhald á hlutabréfum í eigu ríkisins.

Í leiðbeiningum OECD frá 2005 sem vitnað er til í frumvarpinu kemur skýrt fram að æskilegt sé að eignarhald fyrirtækja í ríkiseigu sé í höndum miðlægrar einingar (e. centralised ownership entity) eins og Bankasýslu ríkisins.²¹ Virðast fleiri tilvísanir til umræddra leiðbeininga í frumvarpinu bera með sér að leiðbeiningarnar séu fyrirmynd að því fyrirkomulagi sem lögin eigi að byggjast á. Í frumvarpinu segir réttilega að með tilkomu Bankasýslu ríkisins hafi „Ísland [...] tekið upp miðlægt skipulag líkt og OECD mælir með“. Aftur á móti er það rangt sem segir því næst í frumvarpinu um að frumvarpið muni „styrkja þá stefnu enn frekar verði það að lögum“. Hið rétta er að í umræddum leiðbeiningum OECD virðist álitid æskilegast að sjálfstæð stofnun fari með umsýslu eignarhalds. Þetta skýrist af því sem fram kemur í leiðbeiningunum um að með þessu sé áhersla lögð á aðskilnað eignarhalds frá stefnumótunarhlutverki stjórnvalda:

„There should be a clear separation between the state’s ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.²² [...] centralisation is also an effective way to clearly separate the exercise of ownership functions from other activities performed by the state, particularly market regulation and industrial policy [...].²³ Full administrative separation of responsibilities for ownership and market regulation is therefore a fundamental prerequisite for creating a level playing field for [state-owned enterprises] and private companies and for avoiding distortion of competition.“²⁴

Þessi skilningur fær einnig stoð í ummælum í inngangi leiðbeininga OECD, en þar segir að æskilegt sé að hin miðlæga eining, sem annast eignaumsýsluna, verði sjálfstæð (sbr. ummælin „should act independently and in accordance with a publicly disclosed ownership policy“²⁵).

Virðist einnig mega ráða af leiðbeiningum OECD að þetta eigi sérstaklega við um eignaumsýslu sem tengist fyrirtækjum sem starfi á samkeppnismarkaði, en það er raunin með öll þau

²¹ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 3.

²² Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 12 og bls. 18.

²³ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 26.

²⁴ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 18.

²⁵ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 3.

fjármálafyrirtæki sem Bankasýsla ríkisins fer nú með eignarhlut í, sbr. áðurtilvitnuð ummæli auk eftirfarandi ummæla:

„Centralisation of the ownership function in a single entity is probably most relevant for [state-owned enterprises] in competitive sectors [...].“²⁶

Þá segir í leiðbeiningunum að forðast beri óhófleg pólitísk afskipti (e. undue political influence) af starfsemi fyrirtækja í ríkiseigu.

Við þetta bætast loks fortakslaus ummæli í leiðbeiningum OECD um að hin miðlæga eining þurfi að njóta sveigjanleika gagnvart ráðuneyti viðkomandi málaflokks. Þar er einnig mælt með því að sá sveigjanleiki nái til fjárhagslegs sjálfstæðis einingarinnar, m.a. svo hún búi yfir sveigjanleika varðandi ráðningar og starfskjör þannig að viðhalda megri nægri sérþekkingu, þar á meðal úr einkageiranum:

„More generally, the ownership entity should enjoy a certain degree of flexibility vis-à-vis its responsible ministry in the way it organises itself and takes decisions with regards to procedures and processes. The ownership entity could also enjoy a certain degree of budgetary autonomy that can allow flexibility in recruiting, remunerating and retaining the necessary expertise, including from the private sector.“²⁷

Að öllu þessu virtu er ekki að sjá að fótur sé fyrir staðhæfingu frumvarpshöfunda um að frumvarpið feli í sér umbætur út frá sjónarhorni leiðbeininga OECD. Hið rétta er að leiðbeiningar OECD ganga út frá því að núverandi fyrirkomulag sé æskilegra en það sem frumvarpshöfundar stefna að. Rangfærslur ráðuneytisins að þessu leyti gefa til kynna að vanda hefði mátt betur til verka við undirbúning frumvarpsins.

Um forsendur sem liggja til grundvallar sérstakri stofnun

Það er rangt hjá ráðuneytinu að „þær forsendur, sem upphaflega lágu til grundvallar sérstakri stofnun til að fara með eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, séu [...] að mestu leyti ekki lengur fyrir hendi“.

Í fyrsta lagi hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið nú á forræði sínu alla lagaumgjörð um fjármálafyrirtæki, þ.e. bæði hvað varðar efnisreglur um þau og skattlagningu þeirra, en þegar Bankasýsla ríkisins var stofnuð hafði efnahags- og viðskiptaráðuneytið þau mál á sínu forræði. Virðist því aðskilnaður eiganda- og eftirlitshlutverks ríkisins mikilvægari nú en við stofnun Bankasýslu ríkisins, þegar annað ráðuneyti en fjármálaráðuneytið fór með lagasetningu á fjármáلامarkaði. Um þetta má einnig vísa til áðurnefndra leiðbeininga OECD, sem gefa skýrt

²⁶ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 26.

²⁷ Sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 28.

til kynna að núverandi fyrirkomulag eignaumsýslu sé æskilegra en það sem stefnt er að með frumvarpinu. Í öðru lagi urðu umsvif Bankasýslu ríkisins meiri en gert var ráð fyrir, þar sem stofnunin fór bæði með eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkunum þremur, eins og gert var ráð fyrir í frumvarpinu, sem og fimm sparisjóðum, en stofnuninni var falin umsjón með stofnfjárlutum ríkissjóðs í þeim í desember 2010 og janúar 2011. Þá hefur hlutur ríkisins í eigin fé viðskiptabankanna nærri tvöfaldast að verðmæti á starfstíma stofnunarinnar, eða úr 142,5 ma.kr. m.v. 31. desember 2009 og í 259,2 ma.kr. m.v. 31. mars sl. Samkvæmt ríkisreikningi fór Bankasýsla ríkisins með 13,2% af bókfærðum eignum ríkissjóðs í árslok 2009, en 15,5% af bókfærðum eignum í árslok 2013. Í þriðja lagi er endurskipulagningu íslenska fjármálakerfisins langt frá því að vera lokið. Þannig er t.d. alls ekki ljóst um þessar mundir hvernig framtíðareignarhaldi viðskiptabankanna verður háttað og mikilvægt gæti verið fyrir ríkið að viðhalda þekkingu á málefnum viðskiptabankanna þangað til að framtíðareignarhald þeirra skýrist t.d. í tengslum við afnám fjármagnshafta. Þá er ljóst að endurskipulagningu og hagræðingu í rekstri sparisjóðanna er ekki lokið. Í þessu sambandi má geta þess að ekki hefur strandað á Bankasýslu ríkisins að sameina fjármálafyrirtæki í umsýslu þess eða að leggja til sölu eignarhluta ríkisins í þeim. Þann 31. mars sl. fór stofnunin með eignarhluti í þremur viðskiptabönkum og tveimur sparisjóðum, í stað fimm sparisjóða áður, og hefur þannig sameinað átta fjármálafyrirtæki í fimm á starfstíma sínum.

Um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Gera verður verulegar athugasemdir við fjölda rangfærslna sem birtist um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum í frumvarpinu.

Í fyrsta lagi er það rangt að „Arion banki [hafi verið] alfarið í eigu ríkisins fram til nóvember 2009“. Hið rétta er að það var ekki fyrr en 8. janúar 2010, sem 87,0% eignarhlutur ríkisins var framseldur til Kaupskila ehf., sbr. skýringu nr. 120 á bls. 73 í ársreikningi bankans fyrir árið 2009. Hins vegar er eignarhlutur íslenska ríkisins 13,0% í ríkisreikningi sama árs, þar sem hann var gerður í júní 2010, þegar framsalið hafði þegar átt sér stað. Í öðru lagi er það rangt að „[Íslandsbanki hafi alfarið verið] í eigu ríkisins fram til október 2009“. Framsal 95,0% eignarhlutar ríkisins í bankanum til Glitnis hf. átti sér ekki stað fyrr en 31. desember 2009, sbr. skýringu á bls. 3 í ársreikningi bankans fyrir árið 2009. Í þriðja lagi er það röng staðhæfing að „Ríkið [hafi] í raun aldrei [átt] þær eignir og skuldir sem fluttar voru úr gömlu bönkunum yfir í þá nýju og því nær að tala um að ríkið, með eiginfjárframlagi sínu, hafi eignast 81%, 5% og 13% hluti í nýju bönkunum í tengslum við endurreisn viðskiptabanka eftir hrunið, frekar en að eiginleg sala á hlutabréfum hafi átt sér stað.“ Þess má geta að ríkissjóður lagði fram hlutfjárframlag sitt til Arion banka og Íslandsbanka, en fékk það svo endurgreitt í kjölfar framsals á eignarhlutum þess til Kaupskila, eftir samning sem náðist 3. september 2009 við skilanefnd Kaupþings, og framsal til Glitnis, eftir samninga sem náðust 15. október 2009, en Ríkisendurskoðun taldi að samkomulag ríkisins við skilanefndir bankanna um yfirtöku á umræddum eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjunum væri ráðstöfun á eignum ríkisins

skv. 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins. Voru því lög um heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og Landsbankans hf. samþykkt 22. desember 2009, þ.e. eftir að ráðherra hafði ráðstafað fyrrgreindum eignarhlutum með fyrrgreindum samningum. Í fjórða lagi er rangt að rekstur Sparisjóðs Svarfdæla hafi verið seldur til Landsbankans. Salan gekk aldrei eftir vegna ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 18/2012. Í fimmta lagi er rangt að eignarhlutur ríkisins í Sparisjóði Vestmannaeyja sé 55,3%, því á útbýtingardegi frumvarpsins hafði hann verið seldur til Landsbankans.

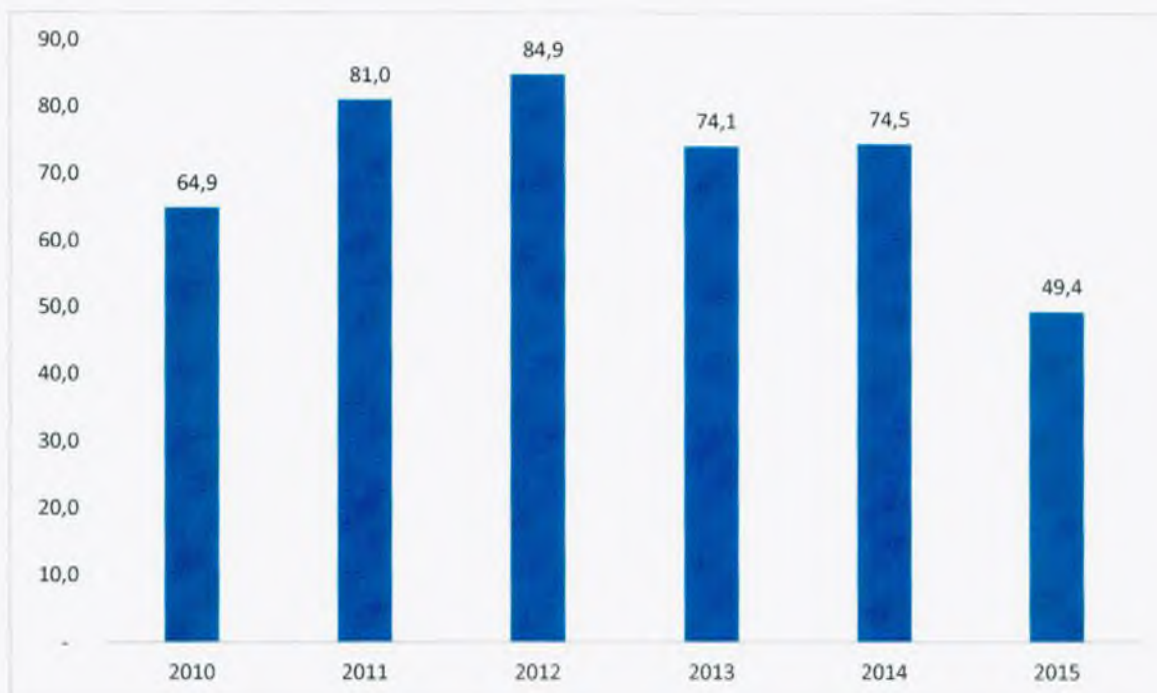
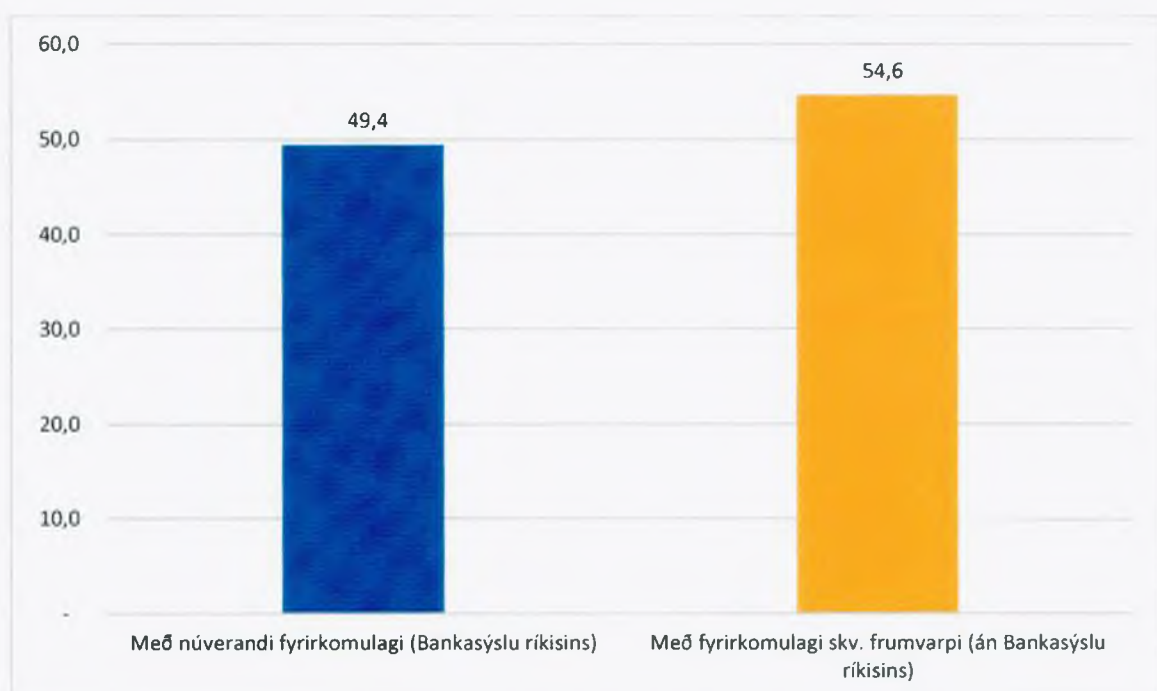
Um samráð við Bankasýslu ríkisins

Bankasýsla ríkisins telur staðhæfingu ráðuneytisins um að samráð hafi verið haft við stjórn stofnunarinnar við vinnslu frumvarpsins vera ranga. Í fyrsta lagi lauk skipunartíma stjórnar stofnunarinnar 31. desember sl. og fjármála- og efnahagsráðherra hefur láðst að skipa stofnuninni nýja stjórn. Í öðru lagi er ekki að finna nein gögn innan stofnunarinnar, þar á meðal í fundargerðum stjórnar, um það að á skipunartíma sínum hafi stjórn stofnunarinnar átt samráð um frumvarpsgerðina. Þess má geta að ekkert samstarf var haft við forstjóra stofnunarinnar eða aðra starfsmenn hennar við gerð þessa frumvarps.

Um rekstrarkostnað Bankasýslu ríkisins og mögulegan sparnað

Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála fjármála- og efnahagsráðuneytisins er staðhæft að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins nemi um 95,1 m.kr. Þetta er alrangt. Árlegur rekstrarkostnaður stofnunarinnar á tímabilinu 2010 til 2014 var á bilinu 64,9 m.kr. og 84,9 m.kr. Á fyrsta ársfjórðungi ársins 2015 nam rekstrarkostnaður stofnunarinnar 12,3 m.kr., eða 49,4 m.kr. á ársgrundvelli, sem stofnunin telur að verði viðbúinn rekstrarkostnaður hennar á þessu ári. Stefnir því í að árlegur rekstrarkostnaður stofnunarinnar muni lækka að nafngildi um 41,8% frá því að núverandi forstjóri tók til starfa. Eins og kemur fram í frumvarpinu telur ráðuneytið að árlegur kostnaður vegna umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum skv. því fyrirkomulagi sem frumvarpið kallar eftir verði 54,6 m.kr.²⁸ Er því öruggt að kostnaðurinn verði að lágmarki 10,6% hærrí en hann stefnir í að verða hjá Bankasýslu ríkisins á þessu ári. Telur Bankasýsla ríkisins reyndar að rekstrarkostnaður skv. fyrirbyggjandi frumvarpi muni verða mun meiri, þar sem ekki sé tekið tillit til kostnaðar sem stofnast til vegna aðkomu Ríkiskaupa og þar sem stofnunin telur víst að utanaðkomandi sérfræðikostnaður ráðuneytisins, ráðgjafarnefndarinnar og Ríkiskaupa muni verða mun hærrí en annars mundi verða hjá Bankasýslu ríkisins, enda hefur stofnuninni tekist að halda slíkum kostnaði í algjöru lágmarki.

²⁸ Í frumvarpinu er nefnt að útgjöld ríkissjóðs muni lækka um 40,5 m.kr. miðað við árlegan rekstrarkostnað Bankasýslu ríkisins að fjárhæð 95,1 m.kr. Mismunur þessara talna er 54,6 m.kr.

Mynd 6: Rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins 2010 – 2015 (fjárhæð í m.kr.)**Mynd 7: Samanburður á áætluðum rekstrarkostnaði skv. núverandi fyrirkomulagi og fyrirkomulagi skv. frumvarpi (fjárhæð í m.kr.)**

ALMENNAR ATHUGASEMDIR VIÐ FRUMVARPIÐ**Frumvarpið eykur hættu á hagsmunaárekstrum á milli eftirlits- og eigandahlutverks ríkisins**

Veruleg hættu er á því að hagsmunaárekstrar aukist á milli eigandahlutverks, eftirlitshlutverks og stefnumótunarhlutverks ríkisins verði frumvarpið að lögum. Með núverandi fyrirkomulagi eru þessi hlutverk algjörlega aðskilin, þar sem Bankasýsla ríkisins fer með eigandahlutverkið, Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands með eftirlitshlutverkið og Alþingi með lagasetningarhlutverkið (en ráðuneytið vissulega með aðkomu að þeirri stefnumótun í formi undirbúnings stjórnarfrumvarpa), enda segir í eigandastefnu ríkisins vegna fjármálaframtækja frá 1. september 2009: „Víðtækt eignarhald ríkisins á fjármálamarkaði kallar á að gerður sér skýr greinarmunur á þessum þremur hlutverkum.“ Eins og áður hefur komið fram eru nú ríkari ástæður en áður fyrir því að halda óbreyttu fyrirkomulagi þar sem málefni fjármálamarkaða og stefnumótunar þar að lútandi heyra nú undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, þ.e. sama ráðuneyti og Bankasýsla ríkisins.

Að fenginni reynslu má nefna eftirfarandi dæmi um þá hagsmunaárekstra sem ráðherra kann að standa frammi fyrir í starfi sínu þegar kemur að ákvörðunum vegna eigandahlutverksins:

- Sem eigandi fjármálaframtækis þyrfti ráðherra eflaust að beita sér fyrir því að fjármálaframtæki í eigu ríkisins greiddu hæsta mögulega arð rétt eins og Bankasýsla ríkisins hefur gert hingað til. Sú afstaða gæti verið í andstöðu við þau varúðarsjónarmið sem ráðherra myndi tala fyrir sem formaður fjármálastöðugleikaráðs eða þvert á sjónarmið Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans, sem heyra undir hann.
- Sem eigandi fjármálaframtækis, sem færi með atkvæði á hluthafafundum, þyrfti ráðherra að taka afstöðu til starfskjarastefnu, sem m.a. tekur til kaupaukakerfa. Gæti þá reynst erfitt fyrir ráðherra en að taka aðra afstöðu sem hluthafi en að heimila kaupaukagreiðslur í samræmi við lögbundið hámark, óháð því hvort að hann telji sem hluthafi að kaupaukagreiðslur skili tilætluðum markmiðum. Sömu sjónarmið gætu einnig gilt um afstöðu ráðherra til þóknunar stjórnarmanna í fjármálaframtækjum, sem greiða þarf atkvæði um á aðalfundum.²⁹
- Sem eigandi fjármálaframtækis þarf ráðherra að gæta hagsmuna eigenda gagnvart eftirlitsaðilum á fjármálamarkaði eins og Fjármálaeftirlitinu og Seðlabanka Íslands. Það gæti hins vegar reynst erfitt þar sem þessir eftirlitsaðilar heyra einnig undir ráðherra og ber hann stjórnskipulega ábyrgð á starfsemi þeirra. Í þessu sambandi má nefna að nýlega urðu þessum stofnunum á mistök við birtingu trúnaðarupplýsinga um fjárhagslega stöðu fjármálaframtækis, sem er í meiri hluta eigu ríkissjóðs.

²⁹ Þess má geta að Bankasýsla ríkisins hefur aldrei greitt atkvæði með starfskjarastefnu sem heimilar kaupaukagreiðslur. Þá hefur stofnunin tvívegis greitt atkvæði gegn þóknun til stjórnarmanna fjármálaframtækis.

- Sem stærsti einstaki eigandi fjármálafyrirtækja á Íslandi þyrfti ráðherra einnig að geta komið á framfæri sjónarmiðum eigenda í umsögnum um lagafrumvörp, enda mun það veikja lagasetningu á fjármáلامarkaði ef eigendur fjármálafyrirtækja hafa ekki tækifæri á að koma fram ábendingum sínum í þeim efnum.³⁰ Þar sem ráðherra annast einnig undirbúning löggjafar á fjármáلامarkaði væri hins vegar erfitt að sjá fyrir hvernig slíkar umsagnir ættu að verða í framkvæmd.

Frumvarpið dregur úr rekstrarhagkvæmni

Bankasýsla ríkisins telur að hagkvæmni í umsýslu eigi einnig eftir að minnka verulega. Hefur stofnunin þegar sýnt fram á að rekstrarkostnaður hennar á þessu ári muni verða lægri (49,4 m.kr.) en áætlaður kostnaður ráðuneytisins skv. því umsýslufyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til (54,6 m.kr.). Þá má einnig leiða að því líkur að rekstrarkostnaður vegna umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum geti orðið enn hærri en ráðuneytið áætlar, þar sem ekkert miðlægt aðhald er með þeim kostnaði sem hleðst á þær þrjár stjórnarsýslueiningar, þ.e. þá tvo til þrjá sérfræðinga ráðuneytisins, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkiskaup, sem taka að sér þau verkefni sem ein eining sinnir nú. Einnig er líklegt að sérfræðikostnaður muni hækka. Eins og síðar verður vikið að er einnig viðbúið að vaxtakostnaður ríkissjóðs aukist einnig verði frumvarpið að lögum, þar sem gera má ráð fyrir að töluverðar tafir geti orðið á sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum vegna þess eðlilega tíma sem það muni taka nýja aðila að ná utan um verkefnið.

Í frumvarpinu er af einhverjum sökum að finna órökstudda fullyrðingu þess efnis að Bankasýsla ríkisins verði „ávallt smá og óhagkvæm rekstrareining“. Telur stofnunin þvert á móti að hún hafi verið rekin með sérstaklega hagkvæmum hætti. Í fyrsta lagi verður stofnunin að ítreka það að viðbúinn rekstrarkostnaður hennar á þessu ári verður lægri en sá umsýslukostnaður sem ráðuneytið átlar skv. frumvarpinu. Í öðru lagi bendir stofnunin á að samkvæmt ríkisreikningi 2013 nam bókfært virði eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sem stofnunin fer með, samtals 164,5 ma.kr., eða 15,5% af samtals eignum að fjárhæð 1.063,9 ma.kr í árslok 2013. Í árslok 2014 nam hlutur ríkissjóðs í viðskiptabönkunum hins vegar 275,7 ma.kr. Á árinu 2014 nam svo rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins 74,8 m.kr., en hlutur ríkissjóðs í arðgreiðslum viðskiptabankanna vegna ársins 2014, sem stofnunin samþykkti, nam hins vegar 25.615,2 m.kr. Fær stofnunin ekki annað séð en það sé einkenni hagkvæmni, en ekki óhagkvæmni, að svo verðmætum eignum geti verið sinnt af svo fáum starfsmönnum og með ekki meiri tilkostnaði en raun ber vitni, en rekstrarkostnaður ársins 2014 nam á bilinu 0,03% og 0,05% af eignum í umsýslu. Er rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins vegna eignaumsýslu eignarhluta töluvert lægri en hjá sambærilegum innlendum aðilum, eins og lífeyrissjóðum,

³⁰ Hér má geta þess að þrátt fyrir að Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) riti umsagnir um slík frumvörp, með ábendingum sem eigendur fjármálafyrirtækja gætu einnig tekið undir, endurspeglast oft sjónarmið stjórnenda fyrirtækjanna í slíkum umsögnum, frekar en eigenda þeirra, enda eiga eigendur fjármálafyrirtækja ekki aðild að SFF.

rekstrarfélögum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða og fjárfestingarfélögum. Þá er kostnaður Bankasýslu ríkisins að fjárhæð margfalt lægri en hjá Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ), sem fer með umsýslu eigna að svipaðri fjárhæð og stofnunin, en í árslok 2014 námu eignir ESÍ 209,0 ma.kr. en í árslok 2013 295,0 ma.kr.

Tafla 7: Samanburður á rekstrarkostnaði Bankasýslu ríkisins og ESÍ (fjárhæðir í m.kr.)³¹

	<u>Bankasýsla ríkisins</u>		<u>ESÍ</u>	
	<u>2014</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2013</u>
Laun- og launatengd gjöld	58,9	55,9	215,0	72,4
Annar rekstrarkostnaður ³²	<u>15,9</u>	<u>18,2</u>	<u>371,2</u>	<u>271,2</u>
Samtals rekstrarkostnaður	74,8	74,1	586,2	343,6

Í þriðja lagi hefur rekstrarkostnaður stofnunarinnar lækkað ár frá ári, frá því að núverandi forstjóri tók til starfa. Á fyrstu þremur mánuðum ársins 2015 nam rekstrarkostnaður stofnunarinnar 12,3 m.kr., en 18,2 m.kr. á fyrstu þremur mánuðum ársins 2014 og hafði lækkað um 32,0% á milli ára. Má rekja lækkunina til fækkunar stöðugilda úr 4,3 í 2,4 á milli tímabila og þeirrar staðreyndar að engin stjórnarlausn voru greidd á fyrstu þremur mánuðum ársins 2015. Til samanburðar má nefna, að í því frumvarpi, sem síðar varð að lögum nr. 88/2009, var gert ráð fyrir að starfsmenn stofnunarinnar yrðu þrír til fimm, til viðbótar við forstjóra. Er því ljóst að starfsmannafjöldi er nú undir lægri mörkum fyrrgreinds frumvarps. Framlög ríkissjóðs til rekstrar stofnunarinnar námu 33,6 m.kr. til að standa undir rekstri hennar fyrstu sex mánuði ársins, eða sem nemur 16,8 m.kr. fyrir fyrstu þrjá mánuði ársins. Rekstrarkostnaður stofnunarinnar nam hins vegar einungis 12,3 m.kr., eða 26,5% undir fjárlögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að „gert [sé] ráð fyrir hækkun fjárheimildar aðalskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um 47,2 m.kr. til þess að mæta auknum kostnaði vegna tveggja til þriggja nýrra stöðugilda sérfræðinga sem annast munu umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, auk sérfræði- og ráðgjafarkostnaðar.“ Hins vegar virðist hér hvorki gert ráð fyrir þóknunum ráðgjafarnefndar né auknum kostnaði sem Ríkiskaup munu óhjákvæmilega stofna til vegna breytinga á starfsemi þeirrar stofnunar. Samkvæmt fyrirleggjandi frumvarpi er allsendis óskýrt hversu hár rekstrarkostnaður verði með nýju þrískiptu umsýslufyrirkomulagi, þar sem tveir til þrír sérfræðingar, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkiskaup taka að sér hlutverk sem 2,4 starfsmenn Bankasýslu ríkisins, að meðtöldum forstjóra, sinna nú. Þá virðist frumvarpið gera ráð fyrir því að rekstrarkostnaður Ríkiskaupa verði óbreyttur, en það verður að telja mjög ólíklegt. Þá er heldur ekki gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið stofni til neins kostnaðar vegna sölu eignarhluta, en í þessu sambandi má benda á að skv. 89. gr. laga nr. 84/2007 um opinber innkaup innheimta

³¹ Heimild: Ársreikningur Bankasýslu ríkisins, ársskýrsla Seðlabanka Íslands.

³² Tekur ekki til þjónustugjalda, sem ESÍ greiðir, en þau námu 469,0 m.kr. á árinu 2014 og 360,2 m.kr. á árinu 2013.

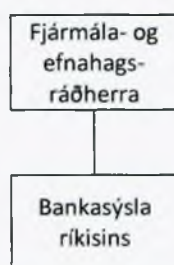
Ríkiskaup gjald vegna útboða sem stofnunin sér um. Þá verður Bankasýsla ríkisins að deila áhyggjum sínum um hættuna á að sérfræðikostnaður vegna umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum muni aukast verulega með nýju fyrirkomulagi, en stofnunin hefur hingað til getað haldið sérfræðikostnaði í algjöru lágmarki og telur að sú þekking sem er innan stofnunarinnar muni draga verulega úr þörfinni að ráða utanaðkomandi sérfræðinga þegar kemur að sölu eignarhluta.

Frumvarpið dregur úr skilvirkni

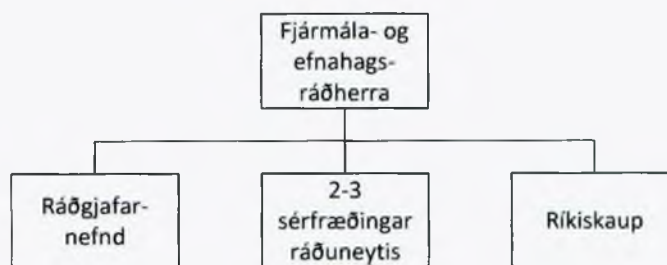
Verði frumvarpið að lögum telur Bankasýsla ríkisins hætt við því að verulega dragi úr skilvirkni við eignaumsýsluna þar sem þrjár ólíkar einingar, þ.e. sérfræðingar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, þriggja manna ráðgjafarnefnd og Ríkiskaup, muni hafa aðkomu að umsýslu eignarhlutanna, í stað einnar nú.

Mynd 8: Samanburður á núverandi skipulagi og nýju skipulagi skv. frumvarpi

Núverandi skipulag skv. lögum



Nýtt skipulag skv. frumvarpi



Í fyrsta lagi er verkaskipting og ábyrgð þessara þriggja eininga skv. frumvarpinu ekki fyllilega skýr í samanburði við núverandi fyrirkomulag, þar sem ábyrgðin liggur hjá einni stofnun, þ.e. Bankasýslu ríkisins. Má lesa úr frumvarpinu, að innan ráðuneytisins verði það ráðherra sjálfur, sem fari með fyrirsvarið, þ.m.t. atkvæði ríkissjóðs á hlutahafa- og stofnfjárhafafundum, sbr. ákvæði 6. gr. frumvarpsins, enda var fjárreiðu- og eignaskrifstofa ráðuneytisins lögð niður með skipulagsbreytingum, sem tilkynntar voru 31. maí 2013.³³

³³ Í þessu ljósi er eftirtektarvert að skoða ummæli ráðherra í nýlegu viðtali um að „[e]ftir sem áður [muni ráðherra ekki] hafa neitt ákvörðunarvald um það hverjir eru skipaðir í stjórn banka...“ Sjá <http://eyjan.pressan.is/frettir/2015/05/25/bjarni-islendingar-hafa-aldrei-adur-verid-i-jafn-sterkri-stodu-og-nu/>.

Þá má lesa úr frumvarpinu að engin umsýslueining með eignarhlutum í fyrirtækjum sé nú í ráðuneytinu eða hún sé a.m.k. veikburða, enda segir í athugasemdum ráðuneytisins með frumvarpinu að „[s]ameining á umsýslu eignarhalds á einum stað [gefi færi á] að byggja upp sterkari umsýslueiningu félaga innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins.“ Væri unnt að rökstyðja út frá varúðarsjónarmiðum, þ.e. þeim miklu fjárhagslegu hagsmunum sem um ræðir og þeirri staðreynd að umsýsla með eignarhluti í fjármálafyrirtækjum er sérstaklega flókin, að betra væri að reynsla fengist innan ráðuneytisins áður en að ótilgreindir sérfræðingar þess tækju að sér jafn umfangsmikið verkefni. Þess má geta að ekki er vitað innan hvaða skrifstofu ráðuneytisins verkefninu muni verða sinnt eða hvaða sérfræðinga hún muni kalla til eða ráða til verksins. Sú staðreynd að fimm ár eru liðin frá því að ráðuneytið hélt síðast á eignarhlutunum og að ráðuneytinu virðist ekki vera kunnugt um hvernig umsýslu eignarhluta ríkissjóða í fjármálafyrirtækjum er háttað í öðrum löndum verður að teljast umhugsunarvert.

Þrátt fyrir forræði ráðherra á umsýslu eignarhlutanna, verður að telja ólíklegt að hann sinni daglegri umsýslu þeirra. Það er hins vegar alls ekki ljóst skv. frumvarpinu hver eða hverjir, þ.e. sérfræðingar ráðuneytisins eða ráðgjafarnefndin, muni koma að daglegri umsýslu eignarhluta, eins og:

- Hafa reglubundin samskipti við fjármálafyrirtækin og aðra eigendur þeirra.
- Fylgja eftir ákvæðum hluthafasamkomulaga.
- Sækja uppgjörsfundi fjármálafyrirtækjanna, sjá um að setja þeim arðsemisviðmið og fylgja eftir að rekstrarmarkmiðum sé náð.
- Útbúa og fara yfir tillögur sem taka á til meðferðar á hluthafafundum.
- Eiga fundi með fulltrúum ríkisins í stjórnnum fjármálafyrirtækja, meta frammistöðu þeirra og taka ákvörðun um endurnýjun umboðs til stjórnarsetu.
- Fylgjast með skipulögðum hætti með þróun á innlendum og erlendum fjármálamörkuðum, sérstaklega m.t.t. verðmats hlutabréfa, vaxta og lánsfjáralags, og verðmeta eignarhlutina reglulega.
- Móta hugmyndir um hvaða leiðir séu bestar hverju sinni að hámarka endurheimtur ríkissjóðs á eignarhlutum og yfir hvaða tímabil.
- Rita umsagnir um lagafrumvörp þar sem Alþingi sækist eftir sjónarmiðum eigenda fjármálafyrirtækja.

Í öðru lagi getur það fyrirkomulag að slíta í sundur ábyrgð með daglegri umsýslu með eignarhlutunum og ákvörðunum um sölu þeirra, eins og gert er með frumvarpinu, ekki talist heppilegt. Þannig myndast einnig veruleg hættu á því að tímasetning sölu geti orðið röng, ákvörðun um sölu taki of langan tíma og að hagkvæmasta söluaðferð verði ekki nýtt. Þessi hættu verður veruleg strax eftir að fyrirkomulagið kemst á, þar sem óhjákvæmilega mun taka þó nokkurn tíma fyrir ráðgjafarnefndina og sérfræðinga ráðuneytisins að setja sig inn í málefni fjármálafyrirtækjanna, og er raunveruleg hættu á að aðrir hagsmunaaðilar gangi á lagið á meðan umsýslufyrirkomulag ríkisins er veikburða. Þá fær Bankasýsla ríkisins ekki séð hvernig

skilvirkni geti verið tryggð með fyrirkomulagi þar sem ráðgjafarnefnd virðist þurfa að kalla eftir upplýsingum frá þeim aðila, sem þiggur ráð hennar, til þess að geta veitt þeim aðila slík ráð, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Í þriðja lagi verður að setja ákveðinn fyrirvara við þá afstöðu frumvarpshöfunda að stofnunin Ríkiskaup sé í stakk búin til að halda utan um sölu eignarhlutanna. Bankasýsla ríkisins hefur talað fyrir að sem flestar leiðir verði farnar við sölu eignarhluta, eða öllu heldur endurheimtur fjárframlaga ríkisins til fjármálafyrirtækja. Telur stofnunin varhugavert að einskorða slíkar endurheimtur við beina sölu eignarhluta. Þá virðist reynsla Ríkiskaupa á útboðum ekki gefa tilefni til að ætla að þar sé fyrir hendi næg reynsla í sölu fyrirtækja eða eignarhluta, sérstaklega ef um yrði að ræða skráningu eignarhluta á skipulögðum markaði skv. lögum nr. 108/2007 um verðbréfavíðskipti. Þvert á móti virðist hlutverk stofnunarinnar fyrst og fremst vera kaup á þjónustu og hlutum, frekar en sala eigna, en skv. heimasíðu stofnunarinnar virðast Ríkiskaup selja bifreiðar í eigu ríkisins, ýmsa muni á www.bland.is og fasteignir og jarðir. Ef verðmæti eignarhluta ríkisins í viðskiptabönkum er miðað út frá hlut þess í eigin fé hluthafa 31. mars sl., sem nam 259,2 ma.kr., má benda á að ef breytingar á umsýslufyrirkomulaginu leiði til þess að endurheimtur verði 1% lægri en sem nemur þessari fjárhæð mun ríkissjóður hafa glatað 2,6 ma.kr. Í þessu ljósi er það athyglisvert að fjárlaganefnd skuli ekki hafa kallað eftir umsögn frá Ríkiskaupum um fyrirliggjandi frumvarp.

Frumvarpið dregur úr gagnsæi við meðferð eignarhlutanna

Verði 2 gr. frumvarpsins óbreytt að lögum telur Bankasýsla ríkisins að ekki verði unnt að uppfylla eitt af mikilvægari markmiðum frumvarpsins, en það er að „við meðferð eignarhluta [skuli] tryggja gagnsæi í allri ákvörðunartöku varðandi þátttöku ríkisins“.

Frumvarpið leggur hins vegar engar skyldur á ráðuneytið eða ráðgjafarnefndina um að gefa út ársskýrslur vegna eignaumsýslu og tengdrar starfsemi, sbr. aftur á móti til hliðsjónar 8. gr. laga nr. 88/2009, eða fréttatilkynningar, t.d. um beitingu atkvæðisréttar ríkisins á hluthafa- eða stofnfjárfhafafundum, eða árlegan rekstrarkostnað í tengslum við umsýslu eignarhlutanna. Í ljósi þess að hlutur ríkisins í eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum nemur mun hærra hlutfalli af VLF nú en það var áður en ríkissjóður hóf sölu á öllum hlutabréfum í Búnaðarbanka Íslands, Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og Landsbanka Íslands árið 1998, er viðbúið að sala eignarhluta muni taka mun lengri tíma en þau fimm ár sem fyrrgreind sala tók á árunum 1998-2003. Er því nauðsynlegt að ráðherra haldi utan um og birti árlegan rekstrarkostnað sem hlýst af því lögbundna umsýslufyrirkomulagi sem frumvarpið leggur til, sérstaklega í ljósi þess að engin sólarlagsákvæði eru í fyrirliggjandi frumvarpi. Til samanburðar má geta þess að Bankasýsla ríkisins útbýr ársreikning ár hvert og þar birtist allur kostnaður, sem hún stofnar til í því skyni að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

Frumvarpið eykur hættu á fjárhagslegu tapi ríkissjóðs

Í ljósi þeirra fjárhagslegu hagsmuna sem raktir voru hér að framan telur Bankasýsla ríkisins mikilvægt að umsýsla eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði áfram á hendi sjálfstæðrar og faglega mannaðrar stjórnarsýslueiningar óháð því hvort sú eining verði tengd Bankasýslu ríkisins eða annarri sjálfstæðri stofnun. Þessi afstaða byggist á þeirri stjórnarsýslulegu ábyrgð og gagnsæi, sem þarf að vera fyrir hendi við meðferð eignarhlutanna. Slíkt samræmist einnig alþjóðlegum tilmælum OECD, sem áður hefur verið vikið að hér að framan. Auk þess má ekki gleyma því að mat á þeirri stjórnarsýslueiningu sem myndi annast eignaumsýsluna þyrfti að taka mið af þeirri faglegu reynslu og sérþekkingu sem viðkomandi stofnun býr yfir varðandi meðferð og sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Allt frá árinu 2009 hefur slík reynsla og sérþekking byggst upp innan Bankasýslu ríkisins. Alls óvíst er að fjármála- og efnahagsráðuneyti geti byggt upp sambærilega þekkingu á skömmum tíma. Að dómi Bankasýslu ríkisins getur þetta leitt af sér hættu á því að umfangsmikilli undirbúningsvinnu verði varpað fyrir róða ef stofnunin verður lögð niður um það leyti sem mikilvægum verkefnum er ýmist hrundið úr vör eða nálgast lokastig undirbúningsvinnu. Í þessu samhengi er vert að geta þess að Bankasýsla ríkisins hefur þegar hafið undirbúning að gerð tillagna, sem unnt verður að bera undir ráðherra á næsta ársfjórðungi, varðandi fyrirætlanir sem fram koma í fjárlagafrumvarpi um sölu á eignarhlut ríkisins í Landsbankanum. Verði frumvarpið að lögum er ljóst að verulegar tafir verða á sölu eignarhluta ríkisins í bankanum með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð. Til dæmis má benda á að fyrir hvern mánuð, sem sala á 15,0% eignarhlut í Landsbankanum tefst, þarf ríkissjóður að greiða 66,2 m.kr. í vexti af RIKH 18 1009 skuldabréfunum, en eins og áður sagði mun enginn rekstrarkostnaður sparast við breytingu á fyrirkomulagi umsýslu með viðkomandi eignarhlutum.

Tafla 8: Vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna eignarhlutar í Landsbankanum (fjárhæð í m.kr.)

Eignarhlutur	Hlutfallslegt fjárframlag	Vaxtakostnaður RIKH 18 1009 skuldabréfanna		
		Vaxtahlutfall	Árlegur	Mánaðarlegur
97,9%	122.000,0	4,25%	5.185,0	432,1
15,0%	18.689,4	4,25%	794,3	66,2

Þá er óneitanlega hætt við því að sú þekking sem sérfræðingar stofnunarinnar hafa viðað að sér fari til spillis ef þeir hverfa til annarra starfa, en alls óvíst er hvort eða hvaða starfsmenn hennar tækju við starfi hjá ráðuneytinu eftir að Bankasýsla ríkisins yrði lögð niður. Í þessu samhengi má nefna að í ákvæði til bráðabirgða í fyrirliggjandi frumvarpi er að finna heimild til handa ráðherra til að bjóða starfsmönnum Bankasýslu ríkisins starf hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Ólíkt ýmsum öðrum lögum þar sem verkefni hafa færst milli aðila innan stjórnkerfisins er hér aðeins um heimild ráðherra að ræða en ekki skyldu.

ATHUGASEMDIR UM EINSTAKAR FRUMVARPSGREINAR**4. – 6. gr. – Ráðgjafarnefnd, umsagnir ráðgjafarnefndar og skipan í stjórnir**

Samkvæmt umsögn skrifstofu opinberra fjármála hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um frumvarpið er „[m]eginefni [þess]...að í stað Bankasýslu ríkisins verði sett á fót ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum...[og að]...[s]tarfssvið nefndarinnar verði áþekkt stjórn Bankasýslu ríkisins sem nú starfar að því undanskildu að nefndinni verði ætlað að tilnefna stjórnarmenn til setu í stjórnnum fjármálafyrirtækja í ríkiseigu í stað þess að sérstök valnefnd fari með það hlutverk samkvæmt núgildandi lögum.“

Hér verður að geta þess að afar villandi er að halda því fram að starfssvið ráðgjafarnefndarinnar verði áþekkt því sem við á um stjórn Bankasýslu ríkisins. Ekki er hægt að leggja að jöfnu ráðgefandi nefnd sem starfar án starfsmanna og sérstaka stofnun sem stýrt er af stjórn sem á lokaorðið um allar mikilvægustu ákvarðanir í starfsemi stofnunarinnar. Að líta einangrað á stjórn Bankasýslu ríkisins án samhengis við starfsmenn stofnunarinnar og þá heild sem umrædd stjórnarsýslueining myndar gefur auk þess ekki raunsanna mynd af viðfangsefninu. Verður hvorki af lögum né reynd dregin sú ályktun að hér sé um áþekka aðila að ræða.

Við lestur frumvarpsins vakna auk þess spurningar um hvort slík ráðgjafarnefnd geti sinnt umræddum verkefnum með fullnægjandi hætti. Annars vegar kemur fram í frumvarpi ráðherra að ekki sé gert ráð fyrir að nefndin hafi umfangsmikla daglega starfsemi með höndum. Virðist því sem hér verði um að ræða nefnd sem hittist þegar tilefni telst til að funda og að starfsaðstaða hennar verði hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Á hinn bóginn segir í frumvarpinu að meðal verkefna nefndarinnar sé að greina ákveðna áhættuþætti í rekstri fjármálafyrirtækja. Slík verkefni hljóta að þarfnast rannsókna, viðveru og frumkvæðis, en nefndinni virðist ekki búið starfsumhverfi sem tekur mið af þessu.

Þá vakna áleitnar spurningar við lestur á athugasemdum með frumvarpinu þar sem áhersla er lögð á að umsagnir og greinargerðir umræddrar nefndar til ráðherra verði „stuttar og hnitmiðaðar“, en ekki verður í fljótu bragði séð af hverju frumvarpshöfundar vilja forðast ítarlegar umsagnir þeirra sérfræðinga sem sitja eiga í nefndinni. Er sérstaklega vert að geta þess að Bankasýsla ríkisins útbjó afar ítarlega umsögn til stjórnvalda um tillögur að skilmálabreytingum skuldabréfs á milli Landsbankans hf. og LBI hf. sl. haust og telur stofnunin að ábendingar hennar hafi leitt til mun hagfelldari niðurstöðu en ella.

Í 5. gr. frumvarpsins segir að ráðgjafarnefndinni sé „heimilt að óska eftir upplýsingum frá ráðherra um einstök mál er varða meðferð eignarhalds eða sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum“. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að þetta ákvæði „undirstriki

sjálfstæði“ ráðgjafarnefndarinnar. Við nánari skoðun virðist þó sem ákvæðið undirstriki þvert á móti hið gagnstæða, þ.e. nefndin verður háð ráðuneytinu um rannsóknarvinnu og gagnaöflun sem umsagnir nefndarinnar eiga að vera reistar á. Slíkt fer heldur ekki saman við það frumkvæði sem vikið er að hér að framan. Þetta er einnig atriði sem greinir á milli starfsemi ráðgjafarnefndarinnar og stjórnar Bankasýslu ríkisins, ólíkt því sem haldið er fram í umsögn um frumvarpið sem unnin var af skrifstofu opinberra fjármála í fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Þá segir í frumvarpinu að ráðherra ákveði þóknun nefndarmanna í ráðgjafarnefndinni, en slíkt dregur óneitanlega úr óhæði nefndarinnar gagnvart ráðherra. Lágur þóknanir til nefndarmanna gætu orðið til þess að þeir gefi sér ekki fullnægjandi tíma til að sinna þeim verkefnum sem lögin ætla þeim. Háar þóknanir gætu aftur á móti gert nefndarmenn fjárhagslega háða ráðherra. Þá er ekki tekið fram í frumvarpinu hvort að um fastar þóknanir verði að ræða eða útselda vinnu með tímakaupi. Í andsvari ráðherra við fyrstu umræðu um frumvarpið kom fram að hann sæi fram á að „[r]ráðgjafarnefndin [myndi þiggja] þóknun í samræmi við umfang verkefnanna.“ Getur sú tilhögun boðið hættunni heim að kostnaður vegna ráðgjafarnefndarinnar verði mun meiri en gert er nú ráð fyrir.

Varðandi hæfisskilyrði telur Bankasýsla ríkisins vert að benda á að þótt þekking á stjórnsýslu sé almennt æskileg, þá verður ekki séð að ráðgjafarnefndinni sé ætlað að taka stjórnvaldsákvæðanir. Þar af leiðandi hlýtur megináhersla við val á meðlimum ráðgjafarnefndarinnar að miðast við að viðkomandi aðilar hafi þekkingu á banka- og fjármálum. Æskilegt væri að orðalagi frumvarpsins yrði breytt til að taka sérstaklega mið af þessu. Þá sér stofnunin ekki ástæðu til þess að gera lakari kröfur til ráðgjafarnefndarmanna heldur en þeirra, sem ráðherra muni tilnefna í stjórnir fjármálafyrirtækja, en í 6. gr. frumvarpsins er gerð sú krafa til þeirra síðastnefndu að þeir „hafi haldgóða þekkingu á fjármálamörkuðum og stjórnun fjármálafyrirtækja“. Þessu til stuðnings bendir stofnunin á að ráðgjöf í tengslum við mögulega sölu kallar á mikla þekkingu á fjármálamörkuðum.

10. gr. – Sölumeðferð eignarhluta

Samkvæmt 10. gr. frumvarpsins skulu Ríkiskaup annast hina formlegu sölumeðferð, en eins og áður hefur komið fram telur Bankasýsla ríkisins óæskilegt að slíta í sundur ábyrgð með daglegri umsýslu með eignarhlutunum og ákvörðunum um sölu þeirra, eins og gert er með frumvarpinu.

Hér verður að líta til þess að sá árangur sem náðst hefur við endurheimtur fjárframlaga ríkissjóðs til viðskiptabankanna, en þær hafa einungis verið í formi arðgreiðslna, en ekki sölu eignarhluta. Þá verður að hafa í huga að sala eignarhluta í fjármálafyrirtæki getur verið ein af mörgum leiðum sem eigendur þeirra þurfa að vega og meta við endurskipulagningu þeirra, t.d. í samanburði við að veita þeim viðbótar eiginfjárframlag. Flækir það óneitanlega slíka ákvörðun að Ríkiskaup þurfi að sinna sölu eignarhlutanna, en slíkar ákvarðanir þarf oft að taka með skömmum fyrirvara til að bjarga fyrirliggjandi verðmætum.

Með þessu fyrirkomulagi eykst því hættu á að sala eignarhluta ríkisins tefjist, að tímasetning sölu eignarhluta verði ekki rétt miðað við markaðsaðstæður, að ekki verði stuðst við hagkvæmustu endurheimtuaðferðir hverju sinni og að kostnaður ríkissjóðs vegna sölunnar verði hærri en ella. Samkvæmt ríkisreikningi nam hlutfjárframlag ríkissjóðs til viðskiptabankanna 138,2 ma.kr., sem fjármagnað var með útgáfu samsvarandi fjárhæðar af skuldabréfaflokki ríkissjóðs ríkisskuldabréfsins RIKH 18 1009, sem ber vexti Seðlabanka Íslands á viðskiptareikningum innlánsstofnana, sem eru nú 4,25%. Ætla má að árlegar vaxtagjöld vegna þessa fjárframlags séu um 119x hærri en árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins, sbr. töflu 9.³⁴

Tafla 9: Áætlaður vaxtakostnaður og rekstrarkostnaður ríkissjóðs vegna eignarhluta í viðskiptabönkum (fjárhæð í m.kr.)

	Fjárhæð
Arion banki	9.862
Íslandsbanki	6.332
Landsbankinn	<u>122.000</u>
Fjárframlög ríkisins til fjármálafyrirtækja	138.194
Vaxtastig RIKH 18 1009	<u>4,25%</u>
Áætlaður vaxtakostnaður ríkissjóðs árið 2015	5.873
Áætlaður rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins árið 2015	<u>49</u>
Hlutfall árlegs vaxtakostnaðar og rekstrarkostnaðar	119,0x

³⁴ Þar sem 360 dagar eru í vaxtaárinu lætur nærri að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins sé því 3,0x daglegur vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna þeirra eignarhluta sem stofnunin fer með.

Undirstrikar þessi staðreynd í raun mikilvægi þess að hafa faglega umsýslu með eignarhlutunum, sem tryggji að tímasetning sölu sé sem nákvæmust, að stuðst sé við hagkvæmustu endurheimtuaðferðir hverju sinni og að ákvarðanir um sölu séu teknar með tilliti til arðsemi undirliggjandi fjármálafyrirtækja hverju sinni og verðmats fjármálamarkaða á hlutabréfum í þeim. Í þessu sambandi má benda á að Bankasýsla ríkisins hefur talið afar mikilvægt að líta til sem flestra aðferða við endurheimtur fjárframlaga, þ.e. hvort tveggja til beinna endurheimtuaðferða, eins og sölu og skráningar, og óbeinna endurheimtuaðferða, eins og endurgreiðslu fjárframlags, uppskiptingu eða samruna, nýtingu lögbundinna eða samningsbundinna réttinda eða útgáfu sérstakra ríkisskuldabréfa.

Tafla 10: Hugmyndir Bankasýslu ríkisins um endurheimtuaðferðir á fjárframlögum ríkisins til fjármálafyrirtækja

Beinar endurheimtuaðferðir

- Skráning á markaði
 - Einhliða á innlendum markaði
 - Tvíhliða skráning á innlendum og alþjóðlegum markaði
- Sala til fagfjárfesta
 - Sala til innlendra fagfjárfesta
 - Sala til sérhæfðra framtakssjóða
- Sala til alþjóðlegra fjármálafyrirtækja

Óbeinar endurheimtuaðferðir

- Endurgreiðsla fjárframlags
 - Sérstakar arðgreiðslur
 - Kaup á eigin bréfum
- Uppskipting eða sala í tengslum við endurskipulagningu
- Sameining við önnur fjármálafyrirtæki
- Nýting lögvarinna eða samningsbundinna minni hluta og meiri hluta réttinda sem hluthafi
- Útgáfa ríkisskuldabréfa, sem væru breytanleg í eignarhluti

Ljóst er að endurheimtur fjárframlaga ríkisins til fjármálafyrirtækja eru mun flóknari og kalla á mun meiri samhæfingu en ráðuneytið virðist telja. Er sala eignarhluta, sem Ríkiskaup ættu að sjá um, því einungis brot af þeim aðferðum sem ríkið þarf að styðjast við til að hámarka endurheimtur. Hér ber að nefna að Bankasýsla ríkisins nefndi í stefnu sinni frá mars 2012 að sala á Landsbankanum þyrfti að vera í mörgum skrefum og til að ná sem hæstum endurheimtum þyrfti að beita sem flestum endurheimtuaðferðum. Þannig þarf sala eignarhluta að fara eftir einni heildstæðri áætlun og ekki er að sjá að gert sé ráð fyrir því með því fyrirkomulagi í hinu fyrirliggjandi frumvarpi.

Að lokum verður Bankasýsla ríkisins að ítreka áhyggjur sínar af hæfi og þekkingu Ríkiskaupa til að annast þetta ferli. T.d. kemur ekki fram í frumvarpinu hvort ráðuneytið hafi við samningu þess kannað hvernig starfsmenn Ríkiskaupa séu í stakk búnir að sinna ráðningu fjárfestingarbanka, samskiptum við slíka sérfræðinga eða þeim flóknu samningaviðræðum sem óhjákvæmilega felast í sölu á eignarhlutum fjármálafyrirtækja. Búast hefði mátt við umfjöllun um slíkt í frumvarpinu þótt ekki væri nema fyrir þá ástæðu að hér er um að tefla sölu á verðmætum fyrir mörg hundruð milljarða króna. Þá hefði við mat á hagkvæmni

frumvarpsins verið rétt að gera ráð fyrir því að Ríkiskaup muni þurfa að kosta til tíma og fjármunum við að byggja upp þekkingu á þessu sviði innan stofnunarinnar.

12. gr. – Skýrslugjöf

Þess má geta að samkvæmt 12. gr. frumvarpsins eru engar kvaðir á ráðherra að halda utan um kostnað vegna sölunnar. Þá eru engar kvaðir á ráðherra að upplýsa Alþingi með árlegri skýrslu um þann umsýslukostnað, sem hlýst af með því fyrirkomulagi sem hann mælir fyrir um með frumvarpinu, þ.e. launakostnaði og sérfræðikostnaði ráðuneytisins, þóknunum ráðgjafarnefndarmanna, launakostnaði og sérfræðikostnaði Ríkiskaupa og gjaldtöku stofnunarinnar skv. samkvæmt 89. gr. laga nr. 84/2007, um opinber innkaup fyrir sérfræðipjónustu sína. Þá eru ekki heldur neinar kvaðir að gera reglulega grein fyrir umsýslu eignarhlutanna, t.d. eins og því hvernig ráðherra beitir atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum. Af þeim sökum mun draga úr gagnsæi við umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði frumvarpið að lögum.

Þannig verður erfitt fyrir Alþingi að sinna eftirlitshlutverki sínu og sannreyna fullyrðingar ráðuneytisins um að fyrirkomulag frumvarpsins muni í reynd leiða til lækkunar ríkisútgjalda. Þess má geta að samkvæmt lögum nr. 88/2009 hvílir sú skylda á Bankasýslu ríkisins að útbúa árlega skýrslu um starfsemi sína, ársreikning, þar sem allur rekstrarkostnaður stofnunarinnar kemur fram, og skýrslu um hverja sölu eignarhluta. Þess má geta að í ljósi þess að mörg ár mun taka að selja alla eignarhluti ríkisins er reglubundin skýrslugjöf um tilhögun umsýslu eignarhlutanna og rekstrarkostnað umsýslunnar afar mikilvæg.

HUGSANLEGAR ENDURBÆTUR Á NÚVERANDI FYRIRKOMULAGI

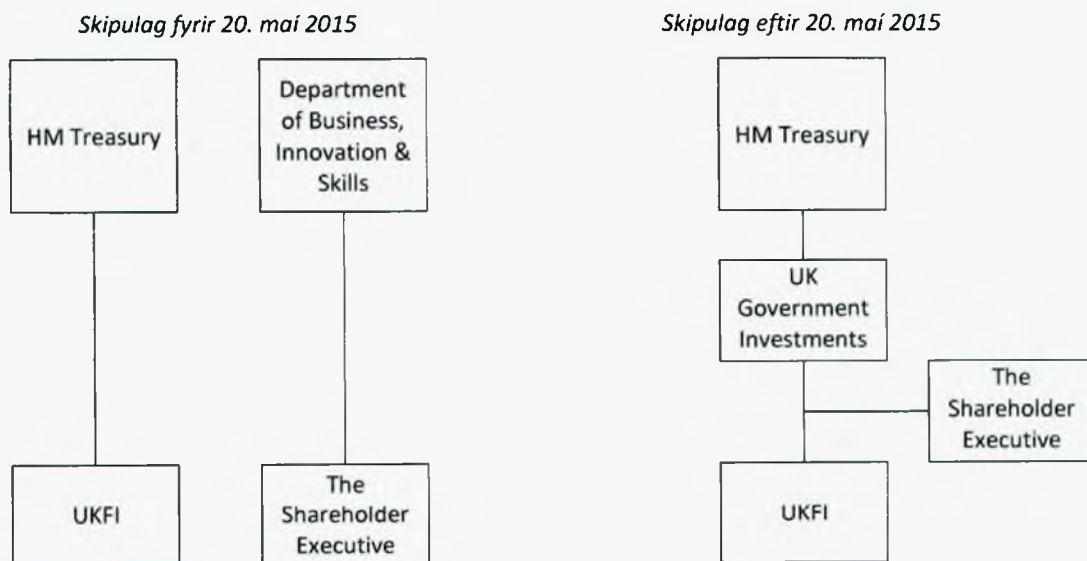
Með dæmum frá öðrum Evrópulöndum og tilvitnunum í leiðbeiningar OECD hefur Bankasýsla ríkisins fært ítarleg rök fyrir því að óæskilegt sé að umsýsla á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum sé innan ráðuneyta. Í fyrsta lagi má benda á að umsýsla eignarhluta félaga á markaði falli ekki vel að þeim verkefnum sem falin eru fjármálaráðuneyti eins og fjárlagagerð og lagasetningu. Í öðru lagi fer það alls ekki saman að hafa innan sömu veggja lagasetningu á fjármáلامarkaði og umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Í þriðja lagi kallar það á sérþekkingu á rekstri fjármálafyrirtækja að sinna því aðhaldi sem hluthafar þurfa að veita þeim. Hefur það sjónarmið eflaust verið haft til hliðsjónar við ákvörðun breskra stjórnvalda á sínum tíma að stofna UKFI, frekar en að hafa umsýslu eignarhluta í viðskiptabönkum hjá The Shareholder Executive, sem fer með eignarhluti annarra félaga í eigu breska ríkisins.

Þrátt fyrir að Bankasýsla ríkisins telji að stofnunin hafi verið rekin með afar hagkvæmum hætti hingað til, sér hún þó tækifæri á að auka hagkvæmni og skilvirkni í umsýslu fjármálagerninga í eigu ríkisins, þ.e. eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, sem stofnunin fer nú með, eignarhluta í öðrum fyrirtækjum, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fer nú með, og kröfur á fjármálafyrirtæki, sem bæði fjármála- og efnahagsráðuneytið og ESÍ fara með. Hefur

Bankasýsla ríkisins t.d. viðrað þá hugmynd við ráðuneytið að starfsemi ESÍ verði sameinuð stofnuninni.

Í ljósi þessara sjónarmiða og framlagningu fyrirbyggjandi frumvarps kemur það Bankasýslu ríkisins á óvart að ráðuneytið skuli ekki vilja færa umsýslu annarra eignarhluta ríkisins í sömu umgjörð og frumvarpið kallar eftir. Í þessu sambandi má benda á fyrirhugaðar breytingar sem George Osborne, fjármálaráðherra Bretlands, tilkynnti 20. maí sl. á umsýslu eignarhluta breska ríkisins.³⁵ Er það ætlan breskra stjórnvalda að stofna sérstakt félag í eigu fjármálaráðuneytisins (HM Treasury), UK Government Investments (UKGI), með sjálfstæða stjórn, til að samræma faglega umsýslu eignarhluta breska ríkisins. Mun UKFI verða dótturfélag UKGI með sjálfstæða stjórn m.a. til að tryggja áframhaldandi armslengd frá ráðuneytinu, og sömu stjórnendur og áður. The Shareholder Executive verður hins vegar sérstök deild innan UKGI. Að dómi Bankasýslu ríkisins er þetta fyrirkomulag ákjósanlegra en það sem fyrirbyggjandi frumvarp kallar eftir. Mun það tryggja áframhaldandi faglega umsýslu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, viðhalda núverandi þekkingu, virða armslengdarsjónarmið og auka hagræði vegna umsýslu eignarhluta. Má til sanns vegar færa að með þessari skipulagsbreytingu séu bresk stjórnvöld, sem stofnuðu UKFI í nóvember 2008, í raun að staðfesta ágæti núverandi fyrirkomulags, þar sem sérstakri faglegri umsýslueiningu með sjálfstæða stjórn er falin umsýsla eignarhluta í armslengd frá fjármálaráðuneytinu.

Mynd 9: Skipulag umsýslu eignarhluta breska ríkisins í fjármálafyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum



³⁵ Sjá <https://www.gov.uk/government/speeches/chancellors-speech-at-the-cbis-2015-annual-dinner> og <https://www.gov.uk/government/news/government-creates-new-company-to-deliver-record-asset-sales-programme>.

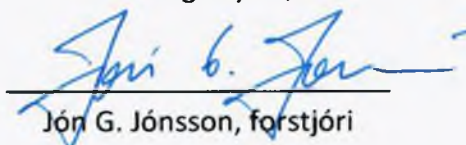
NIÐURLAG

Það hefur vakið undrun Bankasýslu ríkisins að fyrirbyggjandi frumvarp hafi verið lagt fram án nokkurs samráðs við stofnunina og án þess að ráðuneytið leggi fram formlegt mat á kostum og göllum núverandi fyrirkomulags.

Þá komu ummæli ráðherra í garð stofnunarinnar við fyrstu umræðu frumvarpsins á Alþingi verulega á óvart, en þar gaf ráðherra beinlínis í skyn að stofnunin sinni engri daglegri starfsemi og „[væri að] verðmeta Landsbankann alla daga.“³⁶ Í fyrsta lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um þann árangur sem stofnunin hefur náð með endurheimtum á fjárframlögum ríkissjóðs til viðskiptabankanna. Þann árangur má m.a. rekja til þess að stofnunin tók meðvitaða ákvörðun á grundvelli ítarlegra greininga á rekstrarafkomu þeirra og verðmatsþróun á fjármálamörkuðum um að bíða með sölu eignarhluta, og njóta þess í stað fyrirsjáanlegrar verðmæta aukningar eiginfjár og arðgreiðslna. Af þeim sökum hefur hlutur ríkissjóðs í eigin fé viðskiptabankanna aukist um 81,8% og stofnunin náð að endurheimta 41,0% af upphaflegu fjárframlagi með arðstekjum. Í öðru lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um aðkomu stofnunarinnar að þeirri vinnu stjórnvalda, sem snýr að afnámi fjármagnshafta. Þannig útbjó stofnunin ítarlegar skýrslur fyrir stjórnvöld sl. haust í tengslum við skilmála skuldabréfs Landsbankans og LBI, sem leiddi til mun hagfelldari niðurstöðu en áður stefndi í, og í febrúarmánuði sl. vegna annarra mála. Í þriðja lagi ætti ráðherra að vera upplýstur um þá fjárhagslegu hagsmuni sem stofnuninni tókst að verja við sölu á stofnfjárbréfum í Sparisjóði Vestmannaeyja, bæði hagsmuni ríkissjóðs sem eiganda sem og hagsmuni kröfuhafa sjóðsins. Í fjórða lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um að stofnunin hefur undirbúið og lagt fram tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í fimmta lagi ætti ráðherra að vera fullkunnugt um aðkomu stofnunarinnar að ýmsum tekjuaðgerðum fjárlaga ríkissjóði til mikilla hagsbóta.

Bankasýsla ríkisins telur mikilvægt að umsýsla og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði óháð breytingum á skipan ríkisstjórnar, hvort tveggja í ljósi þess að fyrirséð er að það muni taka langan tíma að selja núverandi eignarhluti sem og þeirri staðreynd að á starfstíma stofnunarinnar hafa fjórir einstaklingar gegnt embætti fjármálaráðherra. Er því mikilvægt að breið samstaða ríki á Alþingi um þann farveg sem þessum málaflokki verður fundinn. Er það markmið stofnunarinnar með þessari umsögn að sú lýðræðislega umræða sem þar fari fram verði eins upplýst og kostur er, þannig að ekki þurfi að koma til þess að Íslendingar bíði tjón af því að sala eignarhlutanna verði ekki eins hagstæð ríkissjóði og ella.

Virðingarfyllst,



Jón G. Jónsson, forstjóri

³⁶ Sjá <http://althingi.is/alttext/raeda/144/rad20150505T171533.html>.

Umsögn

um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Þann 15. maí sl. barst efnahags- og viðskiptanefnd beiðni frá fjárlaganefnd um umsögn um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðmund Árnason, Sverri Jónsson, Hrafn Hlynsson, Sigurð Helgason og Hafstein Hafsteinsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Jón Gunnar Jónsson frá Bankasýslunni, Sonju Bjarnadóttur og Steinar Pál Magnússon frá Samkeppniseftirlitinu, Björgu Önnu Kristinsdóttir og Harald Úlfarsson frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Hreiðar Bjarnason frá Landsbankanum, Arnór Sighvatsson og Sigríði Benediktsdóttur frá Seðlabanka Íslands og Guðjón Rúnarsson og Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja.

Minnisblöð bárust frá Seðlabanka Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ríkiskaupum, Samtökum fjármálafyrirtækja og Fjármálaeftirlitinu. Minnisblöðin eru birt sem fylgiskjöl með umsögn þessari

Almennt.

Með frumvarpinu er lagt til að lög nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, falli brott. Einnig mælir frumvarpið fyrir um meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum og söluméðferð umræddra eignarhluta. Í stað Bankasýslu ríkisins verður sett á fót ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Starfssvið nefndarinnar verði áþekkt og hjá stjórn Bankasýslu ríkisins, að því undanskildu að ráðgjafarnefndinni verði ætlað að tilnefna stjórnarmenn til setu í stjórnnum fjármálafyrirtækja í ríkiseigu í stað þess að sérstök valnefnd fari með það hlutverk. Önnur verkefni Bankasýslu ríkisins færast til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, nánar tiltekið á skrifstofu stjórnunar og umbóta.

Í umsögn þessari eru reifuð margs konar sjónarmið sem fram hafa komið hjá umsagnaraðilum í umfjöllun efnahags- og viðskiptanefndar um málið. Nefndin áréttar að ekki er einhugur í nefndinni um málið og þau sjónarmið sem rakin eru í áliti þessu þurfa ekki að endurspeгла hug nefndarmanna til ákveðinna álitaeftna. Umsögn þessi er almenn og í umfjöllun sinni hefur efnahags- og viðskiptanefnd horft til ýmissa sjónarmiða sem fram hafa komið við vinnslu málsins og telur nefndin mikilvægt að fjárlaganefnd fari vel yfir alla þætti málsins áður en það verður afgreitt. Nefndin leit m.a. til samkeppnis- og armslengdarsjónarmiða, rekstrarhagkvæmni, framkvæmdar annarra ríkja, skipannar og starfsumhverfis ráðgjafarnefndar um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu, aðkomu Alþingis að sölufurlinu o.fl. Nefndin leggur áherslu á að haft sé samráð við hagsmunaaðila við vinnslu mála af þessu tagi en fram kom á fundum nefndarinnar að ekki var haft samráð við Seðlabanka Íslands, Samtök fjármálafyrirtækja og Bankasýslu ríkisins við vinnslu málsins.

Eigendahlutverkið og armslengdarsjónarmið.

Í dag heyra málefni fjármálamarkaða undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, nánar tiltekið skrifstofu efnahagsmála og fjármálamarkaða sem er önnur skrifstofa en skrifstofa stjórnunar og umbóta sem mun fara með eignarhlutina eins og að framan er rakið. Þegar lög um Bankasýsluna voru samþykkt var eigendahlutverk ríkisins í fjármálaráðuneytinu en eftirlits- og stefnumótunarhlutverk varðandi fjármálafyrirtæki í höndum efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Í umsögn Bankasýslu ríkisins kom fram að þær breytingar sem boðaðar eru í frumvarpinu séu til þess fallnar að skapa meiri hættu en áður á hagsmunaárekstrum sökum mismunandi hlutverka ríkisins. Einnig var bent á í sömu umsögn að með áframhaldandi starfsemi Bankasýslu ríkisins væri hægt að tryggja betur aðskilnað tveggja framangreindra hlutverka ríkisins. Í því samhengi var bent á að þessi sjónarmið fá stoð í leiðbeiningum OECD frá árinu 2005 en þar segir: „*There should be a clear separation between the state's ownership function and the other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises, particularly with regard to market regulation.*“¹ Fram kom hjá umsagnaraðilum að sjálfstæð stofnun eins og Bankasýsla ríkisins sé í betri aðstöðu til að veita ráðgjöf í tengslum við eigendahlutverk ríkisins, svo sem um heppilega tímasetningu á sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, en ákvörðunin er hjá ráðherra.

Fram komu þær athugasemdir að breytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu samræmist ekki armslengdarreglunni. Með því að leggja niður Bankasýslu ríkisins og flytja verkefni hennar inn í ráðuneytið verði eigendahlutverkið og hlutverk við setningu reglugerða á sömu hendi sem skapar aukna möguleika á hagsmunaárekstrum. Sérstaklega í ljósi þess að ráðuneyti verður ekki skipt upp í algerlega aðskildar einingar. Í því ljósi var lögð áhersla á mikilvægi þess að tryggja armslengdarsjónarmið varðandi eignarhald á eignarhlutum í ríkiseigu. Í athugasemdum við frumvarpið segir að í eigendastefnu og við meðferð eignarhalds sé lögð rík áhersla á armslengdarregluna. Í henni felist að staðið sé faglega að vali stjórnarmanna og að félögin og stjórnir þeirra njóti sjálfstæðis.

Nokkuð var rætt um hvernig farið er með eignarhald á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum í öðrum löndum. Fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu að á Norðurlöndunum er farið sú leið að starfrækja miðlæga eignarhaldseiningu í einu ráðuneyti til að halda utan um eignarhald ríkisfyrirtækja og félaga. Í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti kemur fram að við skoðun á eignarhaldi og eignausýslu í fyrirtækjum og félögum almennt, sem að hluta til eða öllu leyti eru í eigu ríkja í helstu nágrannalöndunum, kom í ljós að ekki eru til nein dæmi um að sjálfstæð stjórnsýslustofnun fari með eignarhald eða eignausýslu í fjármálafyrirtækjum líkt á Íslandi. Í meginatriðum má finna tvenns konar form á eignausýslu í ríkjum Evrópu, annars vegar eru það ráðuneyti, stundum eitt og stundum fleiri sem fara með eignarhaldið. Hins vegar eru það eignarhaldsfélög, ríkisfyrirtæki eða sjálfseignarstofnanir (e. not for profit) sem fara með eignarhaldið. Á Norðurlöndunum er algengt að eitt ráðuneyti fari með eignarhald og eignausýslu í flestum félögum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Dæmi er jafnframt um að önnur ráðuneyti fari með eignarhluti í tiltölulega fáum félögum, einnig að eignarhaldsfélög eða opinber fyrirtæki fari með eignarhluti ríkisins í félögum eins og t.d. Finansiell Stabilitet í eigu danska ríkisins og Solidium í eigu finnska ríkisins.

Bent var á í umsögn Bankasýslu ríkisins að starfræktar væru einingar í Bretlandi og Hollandi sem svipaði mjög til Bankasýslu ríkisins þar sem farið er með utanumhald um eignarhluti í fjármálafyrirtækjum. Í því sambandi benti fjármála- og efnahagsráðuneyti á að þrátt fyrir að starfsemi þessara eininga svipaði til Bankasýslu ríkisins væri um að ræða annars konar félagform og ekki um eiginlegar ríkisstofnanir að ræða. Bent var á í minnisblaði frá ráðuneytinu (fylgiskjal V) að ekki er hægt að sjá að þeir aðilar sem fara með

¹ sjá *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, bls. 12 og bls. 18.

eignarhald eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu séu sjálfstæðar ríkisstofnanir líkt og Bankasýslan á Íslandi. Um er að ræða eignarhaldsfélög, sjálfseignarstofnanir eða einingar innan ráðuneytis. Form eignarhaldsfélags er yfirleitt valið þegar meginverkefnið er endurskipulagning og sala eigna á viðskiptalegum forsendum. Þegar um er að ræða félög sem ríki ætlar að eiga verulegan hlut í til frambúðar er eignarhaldið yfirleitt í ráðuneytum.

Það sjónarmið kom fram að rekstrarform og stjórnábyrgð Bankasýslunnar sé ekki sambærilegt við það sem er hjá þeim eignarhaldsfélögum og sjóðum sem fara með eignarhald fjármálafyrirtækja í öðrum löndum. Á fundum nefndarinnar var nokkuð rætt um mikilvægi forms þeirrar einingar sem fer með eignarhald á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, þ.e. hvort um væri að ræða ríkisstofnun, sjóð eða eignarhaldsfélag. Í því sambandi kom fram í máli umsagnaradila að óhád því formi sem verður valið fyrir þá einingu sem mun fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum er aðalatriðið að tryggja að einingin sem falið er eigendahlutverkið sé fagleg og óhád.

Í minnisblaði frá Samtökum fjármálafyrirtækja (fylgiskjal II) er bent á að ekki skipti öllu máli hvort eignarhald ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum er falið sérstakri ríkisstofnun eða með öðrum hætti eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Sömu reglur gilda í meginatriðum varðandi stjórnábyrgð ráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægur þáttur til að tryggja fagleg sjónarmið og eðlilegar leikreglur í meðferð eignarhluta ríkisins er mótun eigendastefnu sem kveðið er á um í frumvarpinu.

Í því samhengi var lögð áhersla á að mikilvægt er að hafa í huga að meginástæða þess að Bankasýslan var sett á fót var að tryggja að vinna að endurskipulagningu fjármálafyrirtækja færi fram utan ráðuneytis. Nú er því verki að mestu lokið að mati ráðuneytis og fram kom í minnisblaði þess að eðlilegt væri að leggja Bankasýsluna niður og færa eignarhaldið til ráðuneytis eins og gert er ráð fyrir í nágildandi lögum.

Rekstrarhagræðing.

Fram kom í umsögn Bankasýslu ríkisins að í árslok 2013 fór Bankasýsla ríkisins með 164,5 ma. kr. af eignum ríkissjóðs, eða um 15,5% af eignum A-hluta ríkissjóðs. Rætt var um hvort búast mætti við rekstrarhagræðingu af fyrirhuguðum breytingum. Í umsögn skrifstofu opinberra fjármála hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti er gert er ráð fyrir að árlegur rekstrarkostnaður Bankasýslu ríkisins nemi um 95 m.kr. Í umsögn Bankasýslu ríkisins kemur hins vegar fram að áætlaður rekstrarkostnaður ársins 2015 sé um 49,5 m.kr. en seinustu tvö ár hafi kostnaðurinn verið undir 75 m.kr.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kostnaður við fyrirkomulagið muni nema um 54,6 m.kr. Ekki er ljóst hvort sú fjárhæð innifelur þann kostnað sem mun falla til hjá Ríkiskaupum við að sinna verkefninu.

Ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

Nokkuð var rætt um skipan ráðgjafarnefndar um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu, sbr. 6. gr. frumvarpsins, og fram kom að eðlilegt væri að gera sömu kröfur til nefndarmanna og gert er til stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Í því samhengi var bent á í minnisblaði frá fjármála- og efnahagsráðuneyti að stjórnarmenn fjármálafyrirtækja bera mjög umfangsmikla ábyrgð á rekstri og starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja og hin tiltölulega ströngu hæfisskilyrði taka mið af þeirri staðreynd. Í frumvarpinu er hins vegar lagt upp með að ráðgjafarnefndin lúti öðrum lögmálum en stjórn hefðbundins fjármálafyrirtækis. Ekki er gert ráð fyrir að nefndin hafi með höndum hefðbundna ákvarðanatöku fyrir utan skipan stjórnarmanna eða beri á neinn hátt sambærilega ábyrgð og hefðbundin stjórn fjármálafyrirtækis. Starfsskilyrði og ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar eru með öðrum orðum ekki sambærileg við stjórn fjármálafyrirtækja.

Lagt er til í minnisblaði Seðlabankans (fylgiskjal I) að nefndarmönnum verði gert að uppfylla sömu hæfiskröfur og gerðar eru til einstaklinga sem skipaðir eru í stjórnir fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins. Á hinn bóginn kom fram það sjónarmið hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti að það væri ef til vill of þröng skilgreining að miða eingöngu við þær hæfniskröfur sem gerðar eru til einstaklinga sem skipaðir eru í stjórnir fjármálafyrirtækja þar sem það að selja eignarhluti ríkisins er ekki bara viðskiptaleg athöfn heldur líka stjórnsýslumál og því þarf líka fólk með stjórnsýsluþekkingu til að tryggja þann hluta af ferlinu.

Í minnisblaði Seðlabanka Íslands er lögð áhersla á mikilvægi þess að ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sé eins sjálfstæð og kostur er og að umgjörð um starfsemi hennar verði þannig að pólitísk áhrif á starf hennar séu sem minnst. Því mætti í lögum mæla fyrir um ákveðinn skipunartíma, t.d. 3 ár. Í því samhengi má benda á sjónarmið í fylgiskjali II hvort ekki væri kostur að í nefndinni ættu sæti einstaklingar sem tilnefndir væru af utanaðkomandi fagaðilum í stað þess að ráðherra tilnefni alla nefndarmenn.

Þar sem gert er ráð fyrir að ráðgjafarnefndin skuli vera ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta ríkisins, eigendastefnu, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta ríkisins og um önnur atriði er varða framkvæmd laganna telur efnahags- og viðskiptanefnd mikilvægt að ráðgjafarnefndinni verði tryggður tími og aðstaða til að fullnægja hlutverki því sem henni er falið samkvæmt frumvarpinu.

Aðkoma Alþingis að ferlinu.

Í minnisblaði frá Fjármálaeftirlitinu (fylgiskjal IV) koma fram röksemdir fyrir því að Alþingi taki afstöðu til grundvallarforsendna og framkvæmdar við sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum í löggjöf um söluheimild á slíkum eignarhlut. Til rökstuðnings fyrir þessu sjónarmiði er vísað til 6. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna, þar sem segir m.a.: „heimild Alþingis til sölu Landsbankans og Búnaðarbankans í lögum nr. 70/2001 hljóðaði um það eitt að heimilt væri að selja hlutafé ríkissjóðs í þessum bönkum. Þar var ekki að finna neina stefnumörkun af hálfu Alþingis eða efnisreglur um hvernig ætti að standa að sölnunni.“ Í 8. gr. kemur fram að nefndum Alþingis skal veittur hæfilegur frestur til að gera athugasemdir við efni greinargerðar sem ráðherra skal útbúa um ráðgerða sölumæðferð skv. 2. mgr. 8. gr. Bent var á að í ljósi þess hversu mikilvægt er að um einkavæðingu bankanna verði sátt hjá þjóðinni er nauðsynlegt að gera ráð fyrir því að tillögu að sölumæðferð sem ráðherra leggur fram þurfi Alþingi að samþykkja í stað þess að þinginu sé einvörðungu send greinargerð til umsagnar.

Einnig segir að leita skuli umsagna Seðlabanka Íslands um jafnræði bjóðanda, líkleg áhrif sölu á gjaldeyrismarkað, gjaldeyrisforda og laust fé í umferð. Seðlabanki Íslands vakti máls á því að bankinn kynni að vilja taka afstöðu til fleiri þátta varðandi söluférlid, t.d. áhrifa á stöðugleika fjármálakerfisins og með hvaða hætti lagt er mat á hæfi tilbodsgjafa. Í því samhengi var bent á að samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002 (VI. kafli um eignarhluti og meðferð þeirra), ber Fjármálaeftirlitinu að meta hæfi þeirra sem fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Það gæti verið rétt að Fjármálaeftirlitið hefði einnig kost á að koma sjónarmiðum sínum varðandi hæfisskilyrði að áður en sala á stærri eignarhlutum hefist.

Meginreglur við sölumæðferð eignarhluta (9. gr.)

Í 9. gr. er talað um að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti. Í minnisblaði sínu um málið (fylgiskjal I) bendir Seðlabanki Íslands á að þetta ákvæði gæti gengið gegn því markmiði að íslensk fjármálafyrirtæki komist í eigu traustra eigenda. Einnig bendir bankinn á að framangreind skilgreining á

hagkvæmnishugtakinu sé of mikil einföldun. Það hvort tilboð telst gott í þjóðhagslegum skilningi ræðst ekki einungis af því hve hátt boð er heldur ekki síður af því hve traustur tilboðsgjafinn er. Bent var á að fleiri viðmið geti þurft að taka til greina en hæsta verð, hvort kaupandi hafi burði til að vera traustur bakhjarl bankans, hvort kaupandinn sé innlendir eða erlendir, hvernig greitt er, hvernig kaupin eru fjármögnuð og fleira.

Þannig væri t.d. ekki hagfellt fyrir landsmenn ef hæstbjóðandi í eignarhlut reyndist vera erlendir kaupandi sem fjármagnar kaupin innan lands að miklu leyti og flytur arðgreiðslur af eignarhlut í bankanum úr landi um ókomin ár. Aðili sem býður mjög hátt verð gæti þurft að taka meiri áhættu í rekstri til að kaupin borgi sig. Ef eigandi hefur ekki burði til að styðja við banka þegar á móti blæs eða vilja til þess að gera það, t.d. vegna þess að öryggisnetið sem bankakerfið starfar innan kann að leiða til þess að kostnaðurinn falli á skattgreiðendur fremur en eigandann, getur hæsta tilboðið reynst hið lakasta þegar upp er staðið. Í því ljósi gæti reynst nauðsynlegt að breyta texta 9. gr. frumvarpsins um hagkvæmni þannig að fleiri þættir en verð geti haft áhrif við mat tilboða. Einnig var nefnt að ekki er fyllilega ljóst af greininni hvaða greinarmunur er á „hæsta verði“ og „markaðsverði“. Bent var á að þegar um er að ræða viðskipti með smáa eignarhluti sem eru skráðir í kauphöll þá er markaðsverð að jafnaði um leið hæsta verð. Í minnisblaði Seðlabanka Íslands (fylgiskjal I) er gerð tillaga að breyttu orðalagi 9. gr. frumvarpsins.

Nefndinni barst minnisblað frá Ríkiskaupum (fylgiskjal III) þar sem kemur fram að Ríkiskaup munu samkvæmt frumvarpinu aðeins koma að máli þegar ákvarðanir um sölu hafa verið teknar og ekki taka ákvörðun um söluaðferðir. Ekki er gert ráð fyrir að þessi verkefni frekar en önnur stór verkefni sem Ríkiskaup hafa komið að muni auka sérstaklega rekstrarkostnað stofnunarinnar. Tekjur stofnunarinnar af sölu slíkra eignarhluta munu miðast við að þær standi undir rekstri verkefnisins. Fram kemur að stofnunin telur verkefnið falla vel að starfsemi og fram kemur í fylgiskjali III að sölumæðferð eignarhluta ríkisins í tilgreindum fjármálafyrirtækjum falli vel að starfsemi Ríkiskaupa og að stofnunin vel í stakk búin til þess að takast á við verkefnið. Vegna eðlis starfsemi Ríkiskaupa þurfa starfsmenn stofnunarinnar sífellt að setja sig inn í mörg mismunandi verkefni. Stofnunin leitar í samráði við seljendur eða kaupendur þeirrar ráðgjafar sem þörf er á hverju sinni við einstök verkefni. Starfsmenn Ríkiskaupa eru sérfræðingar í flóknum innkaupa- og söluverkefnum og sjá ávallt til þess að skýrum leikreglum og formsatriðum sé fylgt samkvæmt þeim gögnum sem lögð eru til grundvallar á vali viðsemjanda. Þær leikreglur eru skýrt markaðar í nógildandi lögum um opinber innkaup og í því frumvarpi sem nú liggur fyrir þinginu og mál þetta fjallar um.

Nefndin hefur farið yfir helstu álitamál varðandi frumvarpið og eru þau reifuð í álitum þessu.

Nefndin er ekki einhuga í afstöðu sinni til málsins og ýmis sjónarmið sem hér eru reifuð endurspeglar ekki endilega skoðanir einstakra nefndarmanna. Samt sem áður er vonast til að yfirferð þessi geti verið gagnleg fyrir vinnu fjárlaganefndar við málið.

Guðmundur Steingrímsson gerir eftirfarandi fyrirvara: Nefndin fékk alltof skamman tíma til að fjalla um þetta viðamikla mál og bagalegt að ekki gefist betri tími til að vinna málið. Nefndin þurfi að senda frá sér umsögn með mörgum óútkljáðum álitaefnum sem æskilegt hefði verið að vinna áfram.

Alþingi 3. júní 2015
Frosti Sigurjónsson, form.,
Willum Þór Þórsson,
Líneik Anna Sævarsdóttir,
Vilhjálmur Bjarnason,
Unnur Brá Konráðsdóttir,

Sigríður Á. Andersen,
Steingrímur J. Sigfússon,
Árni Páll Árnason, m. fyrirvara,
Guðmundur Steingrímsson, m. fyrirvara.

Fylgiskjal I – minnisblað Seðlabanka Íslands
Fylgiskjal II minnisblað Samtaka fjármálafyrirtækja
Fylgiskjal III minnisblað Ríkiskaupa
Fylgiskjal IV minnisblað Fjármálaeftirlitsins
Fylgiskjal V minnisblað fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Málsnr.: _____

Málalykill: 0343

Upplýsingar vegna frumvarps um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum

705. mál

Í umsögnum um frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum hafa komið fram athugasemdir við tvö atriði sem fjármála- og efnahagsráðuneytið telur rétt að veita frekari upplýsingar um. Þessi atriði tengjast fyrirkomulagi eignarhalds í fjármálafyrirtækjum erlendis og hæfisskilyðrum nefndarmanna í ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

Eignarhald í fjármálafyrirtækjum

Við skoðun á eignarhaldi og eignaumsýslu í fyrirtækjum og félögum almennt, sem að hluta til eða öllu leyti eru í eigu ríkja í helstu nágrannalöndunum, kom í ljós að ekki eru til nein dæmi um að sjálfstæð stjórnvinstofnun fari með eignarhald eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum líkt á Íslandi. Í meginatriðum má finna tvenns konar form á eignaumsýslu í ríkjum Evrópu, annars vegar eru það ráðuneyti, stundum eitt og stundum fleiri sem fara með eignarhaldið. Hins vegar eru það eignarhaldsfélög, ríkisfyrirtæki eða sjálfseignarstofnanir (not for profit) sem fara með eignarhaldið. Á Norðurlöndunum er algengt að eitt ráðuneyti fari með eignarhald og eignaumsýslu í flestum félögum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Dæmi er jafnframt um að önnur ráðuneyti fari með eignarhluti í tiltölulega fáum félögum, einnig að eignarhaldsfélög eða opinber fyrirtæki fari með eignarhluti ríkisins í félögum eins og t.d. Finansiell Stabilitet í eigu danska ríkisins og Solidium í eigu finnska ríkisins. Eignarhald í fjármálafyrirtækjum á Norðurlöndunum er takmarkað. Í Noregi fer atvinnuvegaráðuneytið með eignarhald á 34% hlut ríkisins í DNB bankanum.

Með því að stofna eignarhaldsfélag utan um eignir ríkisins í fjármálafyrirtækjum eða öðrum félögum má segja að verið sé að ganga lengra í því að færa eignarhald og eignaumsýsluna frá hinu pólitíska valdi en gert var með stofnsetningu Bankasýslu ríkisins á sínum tíma. T.a.m. eru allar meiriháttar ákvarðanir, s.s. varðandi sölu í höndum ráðherra hér á landi, en þegar búið er að stofna eignarhaldsfélag þá eru slíkar ákvarðanir jafnan settar í hendur þess. Hér á landi hefur hlutverk Bankasýslunnar einskorðast við umsýslu eignarhluta ríkisins. Bankasýslan tekur engar ákvarðanir um sölu, þær eru í höndum ráðherra þegar lagaheimild hefur verið fengin fyrir slíkri sölu.

Í nágrannaríkjum eða öðrum ríkjum Evrópu er ekki farin sú leið að setja á laggirnar sjálfstæða stjórnvinstofnun til að halda utan um eignir ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í meginatriðum eru stjórnvinstofnastaða og rekstrarform þeirra eininga sem fara með eignarhluti eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu eftirfarandi:

- Bankasýsla ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun á fjárlögum sem fer með umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.
- Í Bretlandi¹, Belgíu² og Grikklandi³ er um að ræða eignarhaldsfélög sem á ensku kallast *ýmist holding eða financial investment company eða fund*. Þessi félög eru ekki ríkisstofnanir, ekki á fjárlögum og fara með eignarhluti ríkisins í þeim skilningi að þau taka ákvörðun um söluna.

¹ <http://www.ukfi.co.uk/about-us/what-we-do/>

² <http://www.nlfi.nl/>

- Í Hollandi fer NL Financial Investments⁴ með umsýslu eignarhluta ríkisins. NLFI er sjálfseignarstofnun og tekur ekki endanlega ákvörðun um sölu í fjármálafyrirtækjum heldur ráðleggur NLFI ráðherra í þeim málum.
- Á Spáni fer The Fund for Orderly Restructuring of the Banking Sector (FROB⁵) með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. FROB er ekki ríkisstofnun heldur aðili sem er undanskilin regluverki ríkisins og er ekki á fjárlögum. FROB fer með eignarhaldið í þeim skilningi að ákvarðanir um sölu er teknar af FROB en ekki ráðherra. Jafnframt stýrir FROB endurskipulagningu fjármálafyrirtækja og slitum.
- Á Írlandi fer eining innan írska fjármálaráðuneytisins, *Shareholding Management Unit*⁶ með umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Ekki er hægt að sjá að þeir aðilar sem fara með eignarhald eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu séu sjálfstæðar ríkisstofnanir líkt og Bankasýslan á Íslandi. Um er að ræða eignarhaldsfélög, sjálfseignarstofnanir eða einingar innan ráðuneytis. Form eignarhaldsfélags er yfirleitt valið þegar meginverkefnið er endurskipulagning og salaigna á viðskiptalegum forsendum. Þegar um er að ræða félög sem ríki ætlar að eiga verulegan hlut í til frambúðar er eignarhaldið yfirleitt í ráðuneytum. Rekstrarform og stjórnarsýslustaða Bankasýslunnar er því á engan hátt sambærilegt þeim eignarhaldsfélögum og sjóðum sem fara með eignarhald fjármálafyrirtækja í öðrum löndum.

Enska heitið yfir Bankasýsluna er Icelandic State Financial Investments. Á heimasíðu Bankasýslunnar er að finna texta á ensku þar sem stofnunin er kölluð „...the state's holding company on the financial market...“⁷ Þýðing á heitinu og lýsing á stofnuninni eru villandi þar sem Bankasýslan stundar ekki fjárfestingar og er ekki eignarhaldsfélag heldur sjálfstæð ríkisstofnun. Nær væri að kalla Bankasýsluna The Icelandic State Bank Ownership Agency. Enska heiti Bankasýslunnar kann því að hafa valdið misskilningi, sérstaklega þegar skoðuð eru önnur félög í Evrópu með sambærileg heiti.

Mikilvægt er að hafa í huga að meginástæða þess að Bankasýslan var sett á fót var að tryggja að vinna að endurskipulagningu fjármálafyrirtækja færi fram utan ráðuneytis. Nú er því verki að mestu lokið og því eðlilegt að leggja hana niður og færa eignarhaldið til ráðuneytis eins og gert er ráð fyrir í núgildandi lögum.

Hæfisskilyrði nefndarmanna í ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu

Ákvæðið í frumvarpinu er sambærilegt við þær kröfur sem gerðar eru til núverandi stjórnar og forstjóra Bankasýslu ríkisins. Helsti munurinn felst í því að ekki þótti sérstök þörf á að telja upp þá lagabálka sem viðkomandi má ekki hafa gerst brotlegur við. Að mati ráðuneytisins er hins vegar ekki um efnislega breytingu að ræða. Þá var ákveðið að vísa til hæfisreglna stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi sem er mun ítarlegra en núgildandi ákvæði í lögum um Bankasýsluna.

Hvað varðar hæfisskilyrði stjórnarmanna í lögum um fjármálafyrirtæki þá þarf að hafa í huga að stjórnarmenn fjármálafyrirtækja bera mjög umfangsmikla ábyrgð á rekstri og starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja og hin tiltölulega ströngu hæfisskilyrði taka mið af þeirri staðreynd. Þá taka stjórnir

³ http://www.hfsf.gr/en/about_whatwedo.htm

⁴ <http://www.nlfi.nl/?lang=2>

⁵ <http://www.frob.es/en/Sobre-el-FROB/Paginas/Naturaleza-y-regimen-juridico.aspx>

⁶ <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/banking-financial-services/shareholding-management-unit/shareholding-management-unit>

⁷ <http://www.bankasysla.is/en/frontpage/>

fjármálafyrirtækja bindandi ákvarðanir f.h. fyrirtækjanna sem haft geta mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir einstaklinga, félög og þjóðfélagið allt. Í kjölfar falls fjármálakerfisins hafa verið gerðar mjög ríkar kröfur til hæfis stjórnarmanna þeirra félaga sem FME hefur eftirlit með.

Í frumvarpinu er hins vegar lagt upp með að ráðgjafarnefndin lúti allt öðrum lögmálum en stjórn hefðbundins fjármálafyrirtækis. Ekki er gert ráð fyrir að nefndin hafi með höndum hefðbundna ákvarðanatöku eða beri á neinn hátt sambærilega ábyrgð og hefðbundin stjórn fjármálafyrirtækis. Starfsskilyrði og ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar eru með öðrum orðum ekki sambærileg. Nefndin leggur aðeins fram tillögur, óskar upplýsinga og tilnefnir stjórnarmenn, en það er ávallt fjármála- og efnahagsráðuneytið sem tekur endanlegar ákvarðanir í einstökum málum og ber að sama skapi ábyrgð á slíkum ákvörðunum en ekki ráðgjafarnefndin.

Í frumvarpinu þótti einnig ástæða til að leggja áherslu á aðra tiltekna þætti en það sem lagt er til í framangreindu ákvæði laga um fjármálafyrirtæki. Að mati ráðuneytisins þótti mikilvægt að nefndarmenn ráðgjafarnefndarinnar væru ekki eingöngu skipaðir aðilum sem hefðu yfir að búa hefðbundinni rekstrarlegri þekkingu á stjórnun fjármálafyrirtækis, heldur að í nefndinni væri einnig ákveðin stjórnsluþekking eða önnur fræðileg sérþekking, sem nýtist t.d. við sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum á grundvelli opins söluférlis.

Þess má einnig geta að FME fékk frumvarpið til vandlegrar skoðunar og umsagnar á sínum tíma og gerði stofnunin ekki athugasemdir við hæfisskilyrði ráðgjafarnefndarinnar.



Minnisblað

Til: Efnahags og viðskiptanefndar

Efni: Frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Vísað er til þriggja funda fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins með efnahags og viðskiptanefnd þar sem farið var yfir frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Meðfylgjandi eru þrjú minnisblöð vegna málsins:

- 1) Upplýsingar vegna frumvarps um meðferð og sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum sem dreift var á fundir nefndarinnar í síðustu viku.
- 2) Upplýsingar um samanburð á ákvörðunarferli við að hefja sölumeðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi og samkvæmt núgildandi lögum sem óskað var eftir á fundi í morgun.
- 3) Nokkrar athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytis sem snúa beint að meintum rangfærslum í frumvarpinu skv. umsögn Bankasýslu ríkisins.

Upplýsingar vegna frumvarps um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Í umsögnum um frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum hafa komið fram athugasemdir við tvö atriði sem fjármála- og efnahagsráðuneytið telur rétt að veita frekari upplýsingar um. Þessi atriði tengjast fyrirkomulagi eignarhalds í fjármálafyrirtækjum erlendis og hæfisskilyðrum nefndarmanna í ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

Eignarhald í fjármálafyrirtækjum

Við skoðun á eignarhaldi og eignaumsýslu í fyrirtækjum og félögum almennt, sem að hluta til eða öllu leyti eru í eigu ríkja í helstu nágrannalöndunum, kom í ljós að ekki eru til nein dæmi um að sjálfstæð stjórnarsýslustofnun fari með eignarhald eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum líkt á Íslandi. Í meginatriðum má finna tvenns konar form á eignaumsýslu í ríkjum Evrópu, annars vegar eru það ráðuneyti, stundum eitt og stundum fleiri sem fara með eignarhaldið. Hins vegar eru það eignarhaldsfélög, ríkisfyrirtæki eða sjálfseignarstofnanir (not for profit) sem fara með eignarhaldið. Á Norðurlöndunum er algengt að eitt ráðuneyti fari með eignarhald og eignaumsýslu í flestum félögum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Dæmi er jafnframt um að önnur ráðuneyti fari með eignarhluti í tiltölulega fáum félögum, einnig að eignarhaldsfélög eða opinber fyrirtæki fari með eignarhluti ríkisins í félögum eins og t.d. Finansiell Stabilitet í eigu danska ríkisins og Solidium í eigu finnska ríkisins. Eignarhald í fjármálafyrirtækjum á Norðurlöndunum er takmarkað. Í Noregi fer atvinnuvegaráðuneytið með eignarhald á 34% hlut ríkisins í DNB bankanum.

Með því að stofna eignarhaldsfélag utan um eignir ríkisins í fjármálafyrirtækjum eða öðrum félögum má segja að verið sé að ganga lengra í því að færa eignarhald og eignaumsýsluna frá hinu pólitíska valdi en gert var með stofnsetningu Bankasýslu ríkisins á sínum tíma. T.a.m. eru allar meiriháttar ákvarðanir, s.s. varðandi sölu í höndum ráðherra hér á landi, en þegar búið er að stofna eignarhaldsfélag þá eru slíkar ákvarðanir jafnan settar í hendur þess. Hér á landi hefur hlutverk Bankasýslunnar einskorðast við umsýslu eignarhluta ríkisins. Bankasýslan tekur engar ákvarðanir um sölu, þær eru í höndum ráðherra þegar lagaheimild hefur verið fengin fyrir slíkri sölu.

Í nágrannaríkjum eða öðrum ríkjum Evrópu er ekki farin sú leið að setja á laggirnar sjálfstæða stjórnarsýslustofnun til að halda utan um eignir ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í meginatriðum eru stjórnarsýslustaða og rekstrarform þeirra eininga sem fara með eignarhluti eða eignaumsýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu eftirfarandi:

- Bankasýsla ríkisins er sjálfstæð ríkisstofnun á fjárlögum sem fer með umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.
- Í Bretlandi¹, Belgíu² og Grikklandi³ er um að ræða eignarhaldsfélög sem á ensku kallast ýmist *holding eða financial investment company eða fund*. Þessi félög eru ekki ríkisstofnanir, ekki á fjárlögum og fara með eignarhluti ríkisins í þeim skilningi að þau taka ákvörðun um söluna.

¹ <http://www.ukfi.co.uk/about-us/what-we-do/>

² <http://www.nlfi.nl/>

- Í Hollandi fer NL Financial Investments⁴ með umsýslu eignarhluta ríkisins. NLFI er sjálfseignarstofnun og tekur ekki endanlega ákvörðun um sölu í fjármálafyrirtækjum heldur ráðleggur NLFI ráðherra í þeim málum.
- Á Spáni fer The Fund for Orderly Restructuring of the Banking Sector (FROB⁵) með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. FROB er ekki ríkisstofnun heldur aðili sem er undanskilin regluverki ríkisins og er ekki á fjárlögum. FROB fer með eignarhaldið í þeim skilningi að ákvarðanir um sölu er teknar af FROB en ekki ráðherra. Jafnframt stýrir FROB endurskipulagningu fjármálafyrirtækja og slitum.
- Á Írlandi fer eining innan írska fjármálaráðuneytisins, *Shareholding Management Unit*⁶ með umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Ekki er hægt að sjá að þeir aðilar sem fara með eignarhald eða eignauskýslu í fjármálafyrirtækjum í Evrópu séu sjálfstæðar ríkisstofnanir líkt og Bankasýslan á Íslandi. Um er að ræða eignarhaldsfélög, sjálfseignarstofnanir eða einingar innan ráðuneytis. Form eignarhaldsfélags er yfirleitt valið þegar meginverkefnið er endurskipulagning og sala eigna á viðskiptalegum forsendum. Þegar um er að ræða félög sem ríki ætlar að eiga verulegan hlut í til frambúðar er eignarhaldið yfirleitt í ráðuneytum. Rekstrarform og stjórnarsýslustaða Bankasýslunnar er því á engan hátt sambærilegt þeim eignarhaldsfélögum og sjóðum sem fara með eignarhald fjármálafyrirtækja í öðrum löndum.

Enska heitið yfir Bankasýsluna er Icelandic State Financial Investments. Á heimasíðu Bankasýslunnar er að finna texta á ensku þar sem stofnunin er kölluð „...the state's holding company on the financial market...“⁷ Þýðing á heitinu og lýsing á stofnuninni eru villandi þar sem Bankasýslan stundar ekki fjárfestingar og er ekki eignarhaldsfélag heldur sjálfstæð ríkisstofnun. Nær væri að kalla Bankasýsluna The Icelandic State Bank Ownership Agency. Enska heiti Bankasýslunnar kann því að hafa valdið misskilningi, sérstaklega þegar skoðuð eru önnur félög í Evrópu með sambærileg heiti.

Mikilvægt er að hafa í huga að meginástæða þess að Bankasýslan var sett á fót var að tryggja að vinna að endurskipulagningu fjármálafyrirtækja færi fram utan ráðuneytis. Nú er því verki að mestu lokið og því eðlilegt að leggja hana niður og færa eignarhaldið til ráðuneytis eins og gert er ráð fyrir í núgildandi lögunum.

Hæfisskilyrði nefndarmanna í ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu

Ákvæðið í frumvarpinu er sambærilegt við þær kröfur sem gerðar eru til núverandi stjórnar og forstjóra Bankasýslu ríkisins. Helsti munurinn felst í því að ekki þótti sérstök þörf á að telja upp þá lagabálka sem viðkomandi má ekki hafa gerst brotlegur við. Að mati ráðuneytisins er hins vegar ekki um efnislega breytingu að ræða. Þá var ákveðið að vísa til hæfisreglna stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi sem er mun ítarlegra en núgildandi ákvæði í lögum um Bankasýsluna.

Hvað varðar hæfisskilyrði stjórnarmanna í lögum um fjármálafyrirtæki þá þarf að hafa í huga að stjórnarmenn fjármálafyrirtækja bera mjög umfangsmikla ábyrgð á rekstri og starfsemi viðkomandi fjármálafyrirtækja og hin tiltölulega ströngu hæfisskilyrði taka mið af þeirri staðreynd. Þá taka stjórnir

³ http://www.hfsf.gr/en/about_whatwedo.htm

⁴ <http://www.nlfi.nl/?lang=2>

⁵ <http://www.frob.es/en/Sobre-el-FROB/Paginas/Naturaleza-y-regimen-juridico.aspx>

⁶ <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/banking-financial-services/shareholding-management-unit/shareholding-management-unit>

⁷ <http://www.bankasysla.is/en/frontpage/>

fjármálafyrirtækja bindandi ákvarðanir f.h. fyrirtækjanna sem haft geta mjög afdrifaríkar afleiðingar fyrir einstaklinga, félög og þjóðfélagið allt. Í kjölfar falls fjármálakerfisins hafa verið gerðar mjög ríkar kröfur til hæfis stjórnarmanna þeirra félaga sem FME hefur eftirlit með.

Í frumvarpinu er hins vegar lagt upp með að ráðgjafarnefndin lúti allt öðrum lögmálum en stjórn hefðbundins fjármálafyrirtækis. Ekki er gert ráð fyrir að nefndin hafi með höndum hefðbundna ákvarðanatöku eða beri á neinn hátt sambærilega ábyrgð og hefðbundin stjórn fjármálafyrirtækis. Starfsskilyrði og ábyrgð ráðgjafarnefndarinnar eru með öðrum orðum ekki sambærileg. Nefndin leggur aðeins fram tillögur, óskar upplýsinga og tilnefnir stjórnarmenn, en það er ávallt fjármála- og efnahagsráðuneytið sem tekur endanlegar ákvarðanir í einstökum málum og ber að sama skapi ábyrgð á slíkum ákvörðunum en ekki ráðgjafarnefndin.

Í frumvarpinu þótti einnig ástæða til að leggja áherslu á aðra tiltekna þætti en það sem lagt er til í framangreindu ákvæði laga um fjármálafyrirtæki. Að mati ráðuneytisins þótti mikilvægt að nefndarmenn ráðgjafarnefndarinnar væru ekki eingöngu skipaðir aðilum sem hefðu yfir að búa hefðbundinni rekstrarlegri þekkingu á stjórnun fjármálafyrirtækis, heldur að í nefndinni væri einnig ákveðin stjórnsýsluþekking eða önnur fræðileg sérþekking, sem nýtist t.d. við sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum á grundvelli opins söluférlis.

Þess má einnig geta að FME fékk frumvarpið til vandlegrar skoðunar og umsagnar á sínum tíma og gerði stofnunin ekki athugasemdir við hæfisskilyrði ráðgjafarnefndarinnar.

Samanburður á ákvörðunarferli við að hefja sölumeðferð á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi og samkvæmt núgildandi lögum.

Fyrirkomulag samkvæmt frumvarpi:

1. Alþingi veitir ráðherra heimild til að hefja sölufurli á tilteknum eignarhlutum í fjárlögum ár hvert.
2. Ráðherra ákveður að hefja sölumeðferð á tilteknum eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum að eigin frumkvæði eða að fenginni tillögu ráðgjafanefndar, eftir að heimild í fjárlögum frá Alþingi hefur verið gefin. (Eðlilegt verklagt að ráðgjafanefndin komi með ábendingar um sölufurlið á undirbúningstíma áður en ákveðið er að hefja sölufurli).
3. Ráðherra útbýr greinagerð um ráðgerða sölumeðferð sem lögð er fyrir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Með greinagerðinni fylgir *umsögn frá ráðgjafanefndinni* um fyrirhugaða sölumeðferð og einnig umsögn frá Seðlabanka Íslands.
4. Nefndir Alþingis fá tækifæri til að gera athugasemdir við greinagerðina og söluaðferðina sem þar er lögð til grundvallar áður en sölufurli hefst.
5. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort gera þurfi breytingar á einstökum þáttum í fyrirhugaðri sölumeðferð að teknu tilliti til athugasemda nefndanna.
6. Ráðherra felur Ríkiskaupum að annast formlega sölumeðferð eignarhluta í samræmi við ákvörðun ráðherra og fyrirbyggjandi greinagerðar.
7. Ríkiskaup undirbýr sölufurlið, leitar tilboða og hefur umsjón með samningaviðræðum við utanaðkomandi sérfræðinga í tengslum við sölufurlið ásamt því að annast samningagerð við kaupendur.
8. Þegar tilboð liggja fyrir skilar Ríkiskaup ráðherra rökstuddu mati á þeim tilboðum sem bárust. Ráðherra leitar enn fremur eftir umsögn ráðgjafanefndarinnar um mat Ríkiskaupa tilboðum.
9. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða hafnað og undirritar samninga f.h. ríkisins

Núgildandi fyrirkomulag:

1. Alþingi veitir ráðherra heimild til að hefja sölufurli á tilteknum eignarhlutum í fjárlögum ár hvert.
2. A) Bankasýslan leggur fram tillögu að eigin frumkvæði til ráðherra um að hefja sölufurli á tilteknum eignarhlutum sem ráðherra samþykkir eða hafnar.
eða
B) Bankasýslan leggur fram tillögur í samræmi við tilmæli ráðherra um hefja skuli sölufurli. Efnahags- og viðskiptanefnd fær afrit af tilmælum ráðherra til stjórnar Bankasýslunnar
3. Ráðherra útbýr greinagerð um ráðgerða sölumeðferð sem lögð er fyrir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Með greinagerðinni fylgir umsögn frá Seðlabanka Íslands.
4. Nefndir Alþingis fá tækifæri til að gera athugasemdir við greinagerðina og söluaðferðina sem þar er lögð til grundvallar áður en sölufurli hefst.
5. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort gera þurfi breytingar á einstökum þáttum í fyrirhugaðri sölumeðferð að teknu tilliti til athugasemda nefndanna.
6. Ráðherra felur Bankasýslu að annast formlega sölumeðferð eignarhluta í samræmi við ákvörðun ráðherra og fyrirbyggjandi greinagerðar.
7. Bankasýslan undirbýr sölufurlið, leitar tilboða og hefur umsjón með samningaviðræðum við utanaðkomandi sérfræðinga í tengslum við sölufurlið ásamt því að annast samningagerð við kaupendur.
8. Þegar tilboð liggja fyrir skilar Bankasýslan ráðherra rökstuddu mati á þeim tilboðum sem bárust.
9. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða hafnað og undirritar samninga f.h. ríkisins

Nokkrar athugasemdir fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem snúa beint að rangfærslum í frumvarpinu skv. umsögn Bankasýslu ríkisins.

Fram kemur að það sé röng staðhæfing "að ríkið hafi aldrei átt þær eignir og skuldir sem fluttar voru úr gömlu bönkunum yfir í þá nýju og því nær að taka um að ríkið, með eiginfjárframlagi sínu, hafi eignast 81%, 5% og 13% hluti í nýju bönkunum í tengslum við endurreisn viðskiptabanka eftir hrunið, frekar en að eiginleg sala hafi átt sér stað."

Samhliða setningu neyðarlaganna svokölluðu nr. 125/2008, voru stofnuð þrjú ný fjármálafyrirtæki af hálfu ríkisins. Stofnhlutafé umræddra fyrirtækja var lágmarksframlag til stofnunar slíkra fjármálafyrirtækja. Samkvæmt ákvörðun Fjármálaeftirlitsins voru fluttar tiltekna skuldbindingar og eignir gömlu bankanna yfir í hin nýju fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitið skipaði í framhaldinu alþjóðlega sérfræðinga til að meta sannvirði eigna og skulda sem færðar voru yfir í hina nýju banka. Segja má að félögin sem stofnuð voru á grundvelli framangreindra laga hafi í raun verið nokkurs konar umgjörð utan um þær eignir og skuldbindingar sem færðar voru úr gömlu bönkunum en þá lá þegar fyrir að endanlegri fjármögnun yrði ekki lokið fyrr en niðurstaða fengist um uppgjör við gömlu bankana. Þrátt fyrir að ríkissjóður hafi við stofnun félaganna verið skráður eigandi alls hlutfjár í þessum félögum lá fyrir að það framlag mundi ekki nægja til að fjármagna starfsemi bankanna til framtíðar eða til uppgjörs fyrirbyggjandi skuldbindinga þar sem uppgjör eigna og skulda á grundvelli neyðarlaganna hafði ekki farið fram. Afar hæpið var á þessu stigi að ræða um þær eignir og skuldir sem fluttar voru yfir til félaganna sem eign félaganna enda átti eftir að fara fram uppgjör þeirra á grundvelli neyðarlaganna og ákvörðunar Fjármálaeftirlitsins. Sú niðurstaða sem síðan lá fyrir varðandi uppgjör vegna uppskiptingar Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf. og fyrirbyggjandi breytingar á eignarhlutföllum nýju bankanna byggist m.a. á mati hinna sérfróðu aðila sem skipaðir voru af Fjármálaeftirlitinu á grundvelli laga nr. 125/2008, ásamt niðurstöðu af langvinnnum viðræðum ríkisins við skilanevndir gömlu bankanna og kröfuhafa. Í þeim samningum voru útkljáð ýmis mál sem tengjast verðmati eignanna sem fluttar voru til nýju bankanna svo og endurgjaldi fyrir eignirnar sem m.a. felast í því að uppgjörskröfum gömlu bankanna var umbreytt í hlutafé í hinum nýju bönkum.

Á bls. 19 í umræddri umsögn kemur fram að það sé rangt að eignarhlutur ríkisins í Sparisjóði Vestmannaeyja sé 55,3% því á útbýtingardegi frumvarpsins hafði hann verið seldur til Landsbankans.

Það er rétt sem fram kemur í umsögninni að á útbýtingardegi frumvarpsins hafi sparisjóðurinn verið seldur til Landsbankans. Ástæða þess að umrædd staðhæfing er í frumvarpinu á sér þær skýringar að þessir atburðir gerðust meðan frumvarpið beið meðferðar í ríkisstjórn og þingflokki og að ekki gafst tími til breytinga á því eftir að þeirri meðferð var lokið sem var seinnihluta síðasta framlagningardags frumvarpa á Alþingi án afbrigða.

Á bls. 18. í umsögninni eru gerðar athugasemdir við þá fullyrðingu í frumvarpinu að "Arion banki hafi alfarið verið í eigu ríkisins fram í nóvember 2009." Fram kemur að sú dagsetning sé röng og að hún hafi með réttu átt að vera 8. janúar 2010.

Umrædd dagsetning var fengin af vefsíðu Bankasýslu ríkisins þar sem fjallað er um Arion banka, sbr. meðfylgjandi útprentun af umræddri síðu.

Á bls. 18. í umsögninni eru jafnramt gerðar athugasemdir við þá fullyrðingu í frumvarpinu að "Íslandsbanki hafi alfarið verið í eigu ríkisins fram til október 2009." Fram kemur að sú dagsetning sé röng og að hún hafi með réttu átt að vera 31. desember 2009.

Umrædd dagsetning frumvarpsins var fengin af vefsíðu Bankasýslu ríkisins þar sem fjallað er um Íslandsbanka, sbr. meðfylgjandi útprentun af umræddri síðu.



BANKASÝSLA RÍKISINS

Arion banki

Arion banki hf. var stofnaður á grunni neyðarlaganna í október 2008 til að halda utan um innlendar innstæður og meirihluta íslenskra eigna Kaupþings banka. Bankinn var alfarið í eigu ríkisins fram til nóvember 2009 er ríkið komst að samkomulagi við kröfuhafa um að þeir eignuðust 87% eignarhlut í bankanum. Samkomulagið var gegn greiðslu upp á 66 milljarða króna í formi lánasafns og að eiginfjárframlag ríkisins gengi til baka að mestu en að ríkið ætti um 13% af hlutafé bankans eða 260 milljónir kr. að nafnvirði. Ríkið veitti bankanum stuðning við eiginfjár- og lausafjárstöðu bankans meðal annars í formi víkjandi láns að fjárhæð 29,5 milljarða kr.

Stjórnarmaður tilnefndur af Bankasýslu ríkisins er Kirstín Þ. Flygenring



BANKASÝSLA RÍKISINS

Íslandsbanki

Íslandsbanki var stofnaður í kjölfar neyðarlaganna þann 8. október 2008 til að halda utan um innlendar innstæður og meirihluta íslenskra eigna Glitnis. Bankinn var alfarið í eigu ríkisins fram til október 2009 er ríkið komst að samkomulagi við kröfuhafa (skilanefnd Glitnis) um að þeir eignuðust 95% eignarhlut í bankanum. Samkomulagið var gegn niðurfellingu skulda Íslandsbanka við Glitni og að eiginfjárframlag ríkisins gengi til baka að mestu en að ríkið ætti um 5% af hlutafé bankans eða 500 milljónir kr. að nafnvirði. Ríkið veitti bankanum stuðning við eiginfjár -og lausafjárstöðu bankans meðal annars í formi víkjandi láns að fjárhæð 25 milljarða kr.

Stjórnarmaður tilnefndur af Bankasýslu ríkisins er Þóranna Jónsdóttir.



Alþingi
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

2. júní 2015
Tilvísun: 2015060003

Efni: Minnisblað með sjónarmiðum um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, 705. mál.

Vísað er til beiðni frá efnahags- og viðskiptanefnd sem barst með tölvupósti þann 29. maí 2015 þar sem óskað var eftir minnisblaði með sjónarmiðum Fjármálaeftirlitsins vegna frumvarps til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, 705. mál.

Umsýsla eignarhalds ríkisins í fjármálafyrirtækjum hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Fjármálaeftirlitið gerir ekki athugasemdir við að Bankasýslan verði lögð niður eins og lög nr. 88/2009 gerðu ráð fyrir og að tiltekin afmörkuð eining innan ráðuneytisins fari með umsýslu eignarhalds ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins kemur fram að þegar Bankasýslan verði lögð niður verði umsýslu þeirra eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem eftir standa hagað með hefðbundnum hætti í gegnum skýra eigendastefnu og eftirlit fjármálaráðuneytisins. Fjármálaeftirlitið vekur athygli á því að á árinu 2009 þegar framangreint frumvarp varð að lögum fór efnahags- og viðskiptaráðuneytið með málefni fjármálamarkaðarins, þ.e. lagaumgjörð og eftirlit. Frá árinu 2013 hafa þau málefni heyrt undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, sama ráðuneyti og kemur til með að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, verði frumvarpið að lögum. Fjármálaeftirlitið tekur undir það sem kemur fram í frumvarpinu að mikilvægt sé að hlutverk þeirrar einingar innan ráðuneytisins sem fari með umsýslu eignarhalds ríkisins í fjármálafyrirtækjum verði skýrlega aðgreint frá öðrum hlutverkum ráðuneytisins sem beinast að fjármálafyrirtækjum almennt og með því móti sé dregið úr mögulegum hagsmunaárekstrum vegna ólíkra hlutverka.

Þá er vakin athygli á því að í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins er vísað til 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins en á að öllum líkindum að vera vísun til 9. gr. frumvarpsins.



Afstaða til grundvallarforsendna og framkvæmdar við sölu á eignarhlut ríkisins í bönkum í löggjöf

Þar sem Fjármálaeftirlitinu gefst kostur á að koma að sjónarmiðum sínum um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum er vert að benda á að það eru miklir hagsmunir bundnir því hvaða megin sjónarmið eru ráðandi við sölu banka í ljósi þess hversu afdrifarík sala á eignarhlutum ríkisins í bönkum getur orðið fyrir framtíðarþróun íslenska bankakerfisins og að teknu tilliti til sérstöðu kerfislega mikilvægra banka í samfélaginu. Með það í huga gæti verið heppilegt að Alþingi taki afstöðu til grundvallarforsendna og framkvæmdar við sölu í löggjöf um söluheimild á slíkum eignarhlutum.

Fjármálaeftirlitið er hér að vísa til þess sem fram kemur í 6. kafla skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis þar sem fjallað er um einkavæðingu Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands: „Heimild Alþingis til sölu Landsbankans og Búnaðarbankans í lögum nr. 70/2001 hljóðaði um það eitt að heimilt væri að selja hlutafé ríkissjóðs í þessum bönkum. Þar var ekki að finna neina stefnumörkun af hálfu Alþingis eða efnisreglur um hvernig ætti að standa að sölunni.“¹

Þó svo að í frumvarpinu séu ekki að finna veigamiklar breytingar frá ákvæðum laga um Bankasýslu ríkisins nr. 88/2009, er vert að benda á að lög um Bankasýslu ríkisins eru sett áður en skýrsla Rannsóknarnefndar Alþingis lá fyrir og taka lögin því ekki mið af þeim atriðum sem Rannsóknarnefnd Alþingis fjallar um vegna heimildar til sölu á eignarhluta ríkisins í Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, sbr. 6. gr. laga um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands nr. 50/1997, en ákvæðið kom inn í lögin með breytingarlögum nr. 70/2001. Nefndir bankar voru einkavæddir sex árum fyrir fall þeirra. Í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis kemur m.a. eftirfarandi fram:

Samkvæmt því sem rakið var hér að framan fólst ekki í lögum nr. 70/2001 nein útfærsla Alþingis á því hvernig salan á hlut ríkisins í bönkunum skyldi fara fram. Söluheimildin var með öllu opin og óákvörðuð. Öll frekari ákvarðanatataka varðandi fyrirkomulag sölunnar fór því ekki fram á vettvangi þingsins heldur hjá stjórnvöldum. Meðal þess sem stjórnvöld hlutu samkvæmt þessu fyrirkomulagi að taka endanlega ákvörðun um voru þýðingarmikil atriði eins og til dæmis hvort selja ætti einungis annan bankann eða báða og þá hvort þeir skyldu seldir á sama tíma, hversu stórir hlutir skyldu seldir og samkvæmt hvaða viðmiðum um verð, hvort og þá hvaða kröfur eða skilmála ætti að gera til kaupenda, hvort æskilegt væri og/eða heimilt að binda kaup eða eigu hlutafjár í bönkunum einhverjum sérstökum skilyrðum, svo sem um stærð keyþra eignarhluta eða eignarhald þeirra og hvernig nánara fyrirkomulag og tímasetningar varðandi söluna yrðu. Svona mætti áfram telja. Í sem stystu máli vísaði þannig Alþingi öllum nánari atriðum um fyrirkomulag sölu bankanna nema sjálfri söluheimildinni til stjórnvalda og voru þau þannig leidd til lykta af hálfu stjórnvalda en ekki þingsins.²

¹ 6.6. kafla, Bindi 1 í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.

² 6.3.1. kafla, Bindi 1 í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Fjármálaeftirlitið bendir á að taka mætti til skoðunar hvort nægilega sé gætt að framangreindum atriðum í ákvæðum 7. til 10. gr. frumvarpsins, þar sem eina aðkoma Alþingis að sölumeðferðinni er sú að fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd fá tækifæri til að gera athugasemdir við efni greinargerðar ráðherra um ráðgerða sölumeðferð, sbr. 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins sem ráðherra metur hvort tekið verði tillit til, sbr. 5. mgr. í 9. gr. frumvarpsins er síðan að finna almennar reglur sem stjórnvöld þurfa eðli máls samkvæmt að fylgja og gilda um meðferð á valdi.

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Anna M. Karlsd.

Anna Mjöll Karlsdóttir

Hildur Jana Júlíusd.

Hildur Jana Júlíusdóttir

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Hagsmunasamtök Heimilanna



heimilin@heimilin.is - www.heimilin.is
Ármúla 5 - 108 Reykjavík
kt. 520209-2120

Erindi nr. HH15U144.0705

Dags. 22.6.2015

Efni: Umsögn Hagsmunasamtaka heimilanna um 705. mál á 144. löggjafarþingi

Meðferð og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum

I. Efnisatriði frumvarpsins

Með frumvarpi því sem hér um ræðir er lagt til að Bankasýsla ríkisins verði lögð niður sem sjálfstæð stofnun og að þess í stað verði fjármála- og efnahagsráðherra falið að fara með eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, en í greinargerð með frumvarpinu er jafnframt fjallað um fyrirætlanir í þá veru að byggja upp sterkari umsýslueiningu félaga innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Einnig er lagt til að komið verði á fót ráðgjafarnefnd sem skuli vera ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta, eigandastefnu ríkisins, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta og annað tilheyrandi. Kveðið er á um að leita skuli umsagna nefndarinnar um málefni er varða eigandastefnu ríkisins og framkvæmd hennar, þar á meðal um sölumeðferð einstakra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Auk þess er lagt til að fenginni heimild á fjárlögum og tillögu ráðgjafarnefndarinnar geti ráðherra ákveðið að hefja sölumeðferð eignarhluta, og þurfi þá jafnframt að leita áhlits þingnefnda og Seðlabanka Íslands. Ákvörðunarvald um hvort einstök tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað verði hinsvegar í höndum ráðherra.

Ýmislegt vekur athygli við lestur greinargerðar með frumvarpinu. Til að mynda segir þar að á þeim tíma (sem frumvarpið var samið) hafi hvorki verið talin þörf á sértækum aðgerðum til að styðja við einstök fyrirtæki né lægju fyrir áform um frekari endurskipulagningu stærri fjármálafyrirtækja. Síðan þá hafa engu að síður þrír sparisjóðir lent í rekstrarerfiðleikum sem hafa leitt til sameiningar þeirra við stærri fjármálafyrirtæki. Þannig má í raun segja sem svo að þessar forsendur frumvarpsins séu að nokkru leyti brostnar nú þegar og er ekki endilega útséð með framhaldið.

Einnig kemur fram í greinargerðinni að á grundvelli neyðarlaganna setti ríkið í raun á fót þrjú ný fjármálafyrirtæki og varð þannig á nokkrum dögum eigandi þriggja stærstu fjármálafyrirtækja á Íslandi, nokkrum árum eftir umfangsmikla sölu fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins. Þetta er ekki síst athyglisvert af þeim sökum að í opinberri umræðu hefur stundum gætt miskilnings um þessa atburðarás, og hefur jafnvel verið gefið í skyn að ríkið hafi aldrei verið eigandi nýju bankanna og þeir þar af leiðandi aldrei verið seldir. Þær skýringar sem koma fram í greinargerðinni taka þó vonandi af öll tvímæli um að nýju bankarnir voru upphaflega í eigu ríkisins, en svo voru misjafnlega stórir hlutar þeirra í raun endurseldir slitabúum föllnu bankanna á síðari hluta ársins 2009.

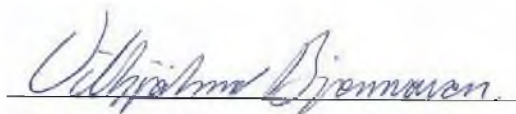
II. Afstaða til frumvarpsins

Hagsmunasamtök heimilanna leggjast gegn því að ráðherra fari með allt stjórnarsýslulegt vald til ákvarðanatöku um meðferð eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Í frumvarpinu og greinargerð með því eru tillögur í þessa veru rökstuddar með því að þá yrði auðveldara fyrir ráðherra að framfylgja eigendastefnu ríkisins. Af því tilefni þykir rétt að benda á að í eigendastefnunni eru sett fram þau meginmarkmið að stuðla að uppbyggingu heilbrigðs og öflugs fjármálakerfis sem þjóni hagsmunum íslensks samfélags, ásamt því að byggja upp traust og trúverðugleika á íslenskum fjármálamarkaði, og síðast en ekki síst að ríkið fái arð af því fé sem það leggur til íslenskra fjármálafyrirtækja. Meðal undirmarkmiða er jafnframt að bankar og fjármálastofnanir sem ríkið eigi eignarhluti í þjóni markvisst heimilum og fyrirtækjum í landinu. Það skýtur því skökku við að í þeim tólf meginreglum sem einnig eru settar fram í þeirri stefnu skuli aðeins ein þeirra fjalla um nokkuð sem snýr að samfélaginu eða neytendum og að sú regla sé sett í ellefta sæti eða það næstsíðasta, en þar segir einungis að fjármálafyrirtækin skuli “vera meðvituð um samfélagslega ábyrgð sína”. Ekkert segir þar hinsvegar um að þeim eigi í reynd að vera skylt að haga starfsháttum sínum til samræmis við þá meðvitund. Aðrar meginreglur sem eru tíundaðar snúa hinsvegar aðallega að starfsemi fyrirtækjanna sjálfra og starfsfólki þeirra. Þá eru umræddar tillögur einnig rökstuddar með vísan til hagræðingar og að nauðsynlegt sé að draga úr fjölda svokallaðra örstofnana í ríkisrekstrinum. Ekki er hinsvegar annað að sjá annað en að þess í stað sé einfaldlega verið að leggja til að sambærilegri rekstrareiningu verði komið á fót innan ráðuneytisins með álíka fjölda stöðugilda, og væri því nær að kalla það tilfærslu fremur en hagræðingu.

Með frumvarpinu er ekki lagt til að gerð verði breyting á þeim reglum sem nú þegar gilda um heimild ráðherra til að selja alla eignarhluti ríkisins í Arion banka, Íslandsbanka og sparisjóðum, auk þess að selja þann hlut ríkisins sem er umfram 70% af heildarhlutafé í Landsbankanum. Hagsmunasamtök heimilanna gera ekki athugasemd við þetta nema hvað varðar Landsbankann. Með hliðsjón af því að hann er nú þegar að nánast öllu leyti í eigu ríkisins, mælast samtökin til þess að svo verði áfram og Landsbankinn verði jafnframt rekinn sem samfélagsbanki, ekki síst til þess að stuðla frekar að því að áður nefnd eigendastefna varðandi samfélagslega ábyrgð nái fram að ganga, íslensku samfélagi og heimilum til hagsbóta. Það mætti til að mynda gera með því að sá banki yrði leiðandi í því að bjóða viðskiptavinum sínum hagstæðustu kjör sem kostur er á, en hagnaðartölur bankans frá undanförunum misserum sýna svo ekki verður um villst að í þeim efnum er ríkulegt svigrúm fyrir hendi. Þann arð af rekstrinum sem óskiptur félli í skaut ríkisins mætti svo nýta til að lækka skuldir ríkissjóðs eða til þess að fjármagna samfélagsuppbyggileg verkefni af hálfu hins opinbera. Þannig mætti í reynd ná fram markmiðum eigendastefnunnar, sem hingað til hefur því miður varla sýnst vera annað en fögur orð á blaði sem lítið er að marka í reynd.

- o -

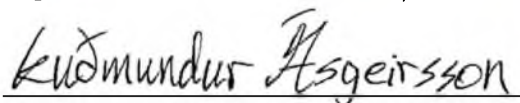
Virðingarfyllst, f.h. Hagsmunasamtaka heimilanna



Vilhjálmur Bjarnason, formadur@heimilin.is



Pálmey Gísladóttir, varaformadur@heimilin.is



Guðmundur Ásgeirsson, erindreki@heimilin.is



Alþingi – nefndasvið
Fjárlaganefnd Alþingis
aro@althingi.is

Reykjavík 3. júní 2015

Efni: Umsögn Ríkiskaupa um frumvarp til laga um meðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, 705. mál.

Ríkiskaup munu eingöngu fjalla í stuttu máli um nokkur álitaefni sem birst hafa m.a. í umsögn Bankasýslu ríkisins og í umræðu á Alþingi um aðkomu stofnunarinnar að því verkefni sem henni er ætlað að sinna skv. 10. gr. frumvarpsins. Ljóst er að þekking á starfsemi Ríkiskaupa er takmörkuð og er umsögnin því kærkomið tækifæri til að efla hana og útskýra nánar aðkomu stofnunarinnar að nefndum söluverkefnum.

Ríkiskaup hófu starfsemi árið 1949 og hefur þróast með breyttri löggjöf hverju sinni og í takt við erlenda strauma og tíðaranda. Stofnunin starfar nú á grundvelli laga um opinber innkaup nr. 84/2007. Meginhlutverk Ríkiskaupa samkvæmt lögum er að gæta jafnræðis, óhlutdrægni og trúnaðar milli þeirri aðila sem ríkið kaupir af eða selur til vöru og þjónustu. Stofnunin skal gæta þess við kaup og sölu á vegum stofnunarinnar að verkferlar og öll samskipti milli aðila séu gagnsæ.

Sölumeðferð eignarhluta ríkisins í tilgreindum fjármálafyrirtækjum fellur vel að starfsemi Ríkiskaupa og er stofnunin vel í stakk búin til þess að takast á við verkefnið. Vegna eðlis starfsemi Ríkiskaupa þurfa starfsmenn stofnunarinnar sífellt að setja sig inn í mörg mismunandi verkefni. Stofnunin leitar í samráði við seljendur eða kaupendur þeirrar ráðgjafar sem þörf er á hverju sinni við einstök verkefni. Starfsmenn Ríkiskaupa eru sérfræðingar í flóknum innkaupa- og söluverkefnum og sjá ávallt til þess að skýrum leikreglum og formsatriðum sé fylgt samkvæmt þeim gögnum sem lögð eru til grundvallar á vali viðsemjanda. Þær leikreglur eru skýrt markaðar í núgildandi lögum um opinber innkaup og í því frumvarpi sem nú liggur fyrir þinginu og mál þetta fjallar um.

Vakin er athygli á því að bæði skv. núgildandi lögum og því frumvarpi sem er til umsagnar er það fjármála- og efnahagsráðuneytið, að höfðu samráði við þingnefndir, sem tekur ákvörðun um þær aðferðir sem notaðar skulu við sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Ríkiskaup munu skv. frumvarpinu aðeins koma að máli þegar ákvarðanir um sölu hafa verið teknar og ekki taka ákvörðun um söluaðferðir. Ekki er gert ráð fyrir að þessi verkefni frekar en önnur stór verkefni sem Ríkiskaup hafa komið



að muni auka sérstaklega rekstrarkostnað stofnunarinnar. Tekjur stofnunarinnar af sölu slíkra eignarhluta munu miðast við að þær standi undir rekstri verkefnisins.

Hvert svo sem hlutskipti Bankasýslu ríkisins verður í framtíðinni hefði ávallt þurft að leita til utanaðkomandi aðila til að annast hina formlegu sölumeðferð. Ríkiskaup hefur traust fjármála- og efnahagsráðuneytis til að sjá um hið formlega sölufjerli eignarhluta í fjármálafyrirtækjum eftir að tekin hefur verið ákvörðun um söluaðferðar í samræmi við frumvarpið. Í þessu sambandi má benda á að forstjóri Bankasýslu ríkisins hefur minnst á það við undirritaðan að verið gæti að stofnun hans þyrfti að nýta sér þjónustu Ríkiskaupa varðandi sölu nefndra eignarhluta.

Verkaskipting hjá Ríkiskaupum er skýr og skilvirkni mikil vegna skráðra verkferla, reynslu og sérhæfingar starfsmanna. Ríkiskaup leggja áherslu á góða og skilvirka þjónustu og byggir upp gæðakerfi til að standast ströngustu kröfur þar að lútandi. Mjög mikilvægur þáttur í starfsemi Ríkiskaupa er þagmælska og trúnaður starfsmanna stofnunarinnar varðandi verkefni viðskiptavina. Verði frumvarp þetta að lögum munu Ríkiskaup, þar að auki, krefjast þess að allir hlutaðeigandi skrifi undir sérstaka yfirlýsingu um þagmælsku og trúnað varðandi gögn verkefnisins meðan á því stendur og eftir að því lýkur.

Samskipti við fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna margvíslegra verkefna er fastmótað og hluti af daglegu starfi. Sömuleiðis samskipti við ráðgjafa eða ráðgjafanefndir sem tengjast flestum stórum og flóknum verkefnum sem Ríkiskaup hafa unnið með í gegnum árin. Ríkiskaup hafa öðlast traust sem milliliður í flóknum innkaupa- og sölufjerlum. Það traust nær langt út fyrir þær lagaskyldur sem hvíla á stofnunum ríkisins að nýta sér þá formfestu, verklag og atgervi sem fæst með kaupum á þjónustu frá Ríkiskaupum. Ríkiskaup telja sig því fyllilega í stakk búin til að sinna því hlutverki sem þeim yrði markað með umræddum lögum.

F. h. Ríkiskaupa,

Halldór Ó. Sigurðsson

forstjóri.

MINNISBLAÐ

DAGS: 1. júní 2015

EFNI: Athugasemdir vegna 705. máls. Meðferð og sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

SENT AF: Halldór Ó. Sigurðsson, forstjóri Ríkiskaupa

Efnahags- og viðskiptanefnd óskaði eftir minnisblaði frá Ríkiskaupum vegna ofangreinds máls. Þar sem fyrirvari var skammur verður aðeins stiklað á stóru svo nefndin verði upplýstari um helstu álitæfni sem birst hafa opinberlega um aðkomu stofnunarinnar að því verkefni sem henni er ætlað að sinna skv. 10. gr. frumvarpsins.

Ríkiskaup hófu starfsemi árið 1949 og hefur þróast með breyttri löggjöf hverju sinni og í takt við erlenda strauma og tíðaranda. Stofnunin starfar nú á grundvelli laga um opinber innkaup nr. 84/2007. Meginhlutverk Ríkiskaupa samkvæmt lögum er að gæta jafnræðis, óhlutdrægni og trúnaðar milli þeirri aðila sem ríkið kaupir af eða selur til vöru og þjónustu. Stofnunin skal gæta þess við kaup og sölu á vegum stofnunarinnar að verkferlar og öll samskipti milli aðila séu gagnsæ.

Sölumeðferð eignarhluta ríkisins í tilgreindum fjármálafyrirtækjum fellur vel að starfsemi Ríkiskaupa og er stofnunin vel í stakk búin til þess að takast á við verkefnið. Vegna eðlis starfsemi Ríkiskaupa þurfa starfsmenn stofnunarinnar sífellt að setja sig inn í mörg mismunandi verkefni. Stofnunin leitar í samráði við seljendur eða kaupendur þeirrar ráðgjafar sem þörf er á hverju sinni við einstök verkefni. Starfsmenn Ríkiskaupa eru sérfræðingar í flóknum innkaupa- og söluverkefnum og sjá ávallt til þess að skýrum leikreglum og formsatriðum sé fylgt samkvæmt þeim gögnum sem lögð eru til grundvallar á vali viðsemjanda. Þær leikreglur eru skýrt markaðar í núgildandi lögum um opinber innkaup og í því frumvarpi sem nú liggur fyrir þinginu og mál þetta fjallar um.

Vakin er athygli á því að bæði skv. núgildandi lögum og því frumvarpi sem er til umsagnar er það fjármála- og efnahagsráðuneytið, að höfðu samráði við þingnefndir, sem tekur ákvörðun um þær aðferðir sem notaðar skulu við sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Ríkiskaup munu skv. frumvarpinu aðeins koma að máli þegar ákvarðanir um sölu hafa verið teknar og ekki taka ákvörðun um söluaðferðir. Ekki er gert ráð fyrir að þessi verkefni frekar en önnur stór verkefni sem Ríkiskaup hafa komið að muni auka sérstaklega rekstrarkostnað stofnunarinnar. Tekjur stofnunarinnar af sölu slíkra eignarhluta munu miðast við að þær standi undir rekstri verkefnisins.

Hvert svo sem hlutskipti Bankasýslu ríkisins verður í framtíðinni hefði ávallt þurft að leita til utanaðkomandi aðila til að annast hina formlegu sölumeðferð. Ríkiskaup hefur traust fjármála- og efnahagsráðuneytis til að sjá um hið formlega söluferli eignarhluta í fjármálafyrirtækjum eftir að tekin hefur verið ákvörðun um söluaðferðar í samræmi við frumvarpið. Í þessu sambandi má benda á að forstjóri Bankasýslu ríkisins hefur minnst á það við undirritaðan að verið gæti að stofnun hans þyrfti að nýta sér þjónustu Ríkiskaupa varðandi sölu nefndra eignarhluta.

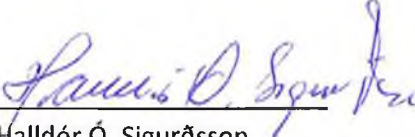
Verkaskipting hjá Ríkiskaupum er skýr og skilvirkni mikil vegna skráðra verkferla, reynslu og sérhæfingar starfsmanna. Ríkiskaup leggja áherslu á góða og skilvirka þjónustu og byggir upp gæðakerfi til að standast ströngustu kröfur þar að lútandi. Mjög mikilvægur þáttur í starfsemi



Ríkiskaupa er þagmælska og trúnaður starfsmanna stofnunarinnar varðandi verkefni viðskiptavina. Verði frumvarp þetta að lögum munu Ríkiskaup, þar að auki, krefjast þess að allir hlutaðeigandi skrifi undir sérstaka yfirlýsingu um þagmælsku og trúnað varðandi gögn verkefnisins meðan á því stendur og eftir að því lýkur.

Samskipti við fjármála- og efnahagsráðuneyti vegna margvíslegra verkefna er fastmótað og hluti af daglegu starfi. Sömuleiðis samskipti við ráðgjafa eða ráðgjafanefndir sem tengjast flestum stórum og flóknum verkefnum sem Ríkiskaup hafa unnið með í gegnum árin. Ríkiskaup hafa öðlast traust sem milliliður í flóknum innkaupa- og sölufærlum. Það traust nær langt út fyrir þær lagaskyldur sem hvíla á stofnunum ríkisins að nýta sér þá formfestu, verklag og atgervi sem fæst með kaupum á þjónustu frá Ríkiskaupum. Ríkiskaup telja sig því fyllilega í stakk búin til að sinna því hlutverki sem þeim yrði markað með umræddum lögum.

Virðingarfyllt,


Halldór Ó. Sigurðsson

Málsnr.: 1504002

Málalykill: 0343

Minnispunktur (umsögn) til efnahgs- og viðskiptanefndar Alþingis v. 1179. máls.

- Margt bendir til að þörf fyrir sparisjóði sé einkum á landsbyggðinni og eitt meginhlutverk þeirra sé að tryggja viðunandi bankaþjónustu í dreifðum byggðum landsins.
- Mikilvægt er að tryggja fjölbreytni og samkeppni á fjármálamarkað og hljóta sparisjóðirnir að vera valkostur á þeim vettvangi.
- Sjálfstætt markmið þarf að vera að sparisjóðirnir verði áfram fjórða aflið á fjármálamarkaðinum þar sem viðskiptamódel viðskiptabankanna þriggja er keimlíkt.
- Ætla má að forsenda fyrir því að sparisjóðir starfi á komandi árum sé að þeir séu staðbundin fjármálafyrirtæki (sbr. lög 161/2002).
- Margt mælir með að Bankasýslan starfi áfram því þar er til staðar sérfræðikunnátta á fjármálamarkaðinum sem ellegar þarf að byggja upp hjá ráðgjafanefndinni.
- Hlutir ríkisins í sparisjóðum eru í Sparisjóði Norðurlands og Sparisjóði Austurlands. Eiginfjárukningin hjá Sparisjóði Norðurlands er í gangi og lýkur í næsta mánuði sem þynnir væntanlega út eignarhluta ríkisins í sparisjóðnum sem nú er um 80%.
- Kanna þarf hvort eignarhlutur Bankasýslunnar eigi frekar heima hjá Byggðarstofnun en hjá Bankasýslunni eða ráðgjafanefndinni, sbr. tillögur Norðvesturnefndar sem nú eru til meðferðar hjá ríkisstjórn.
- Nánar þarf að skýra það ákvæði í texta lagafrumvarps (þingskjal 705, 1179 mál 7. gr) sem fjallar um sölu og sameiningar sparisjóða.

Reykjavík, 1. júní 2015

Efnahags- og viðskiptanefnd

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Minnisatrið um frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, mál 705

Vísað er til fundar fulltrúa Samtaka fjármálafyrirtækja (SFF) með efnahags- og viðskiptanefnd þann 29. maí sl. þar sem til umræðu var ofangreint frumvarp. Á fundinum kom fram ósk um að SFF tæki saman minnisblað um málið þar sem meðal annars væri svarað nokkrum álitafnum sem beint var til SFF. Rétt er að taka fram að SFF fengu málið ekki til umsagnar frá fjárlaganefnd Alþingis sem er formlega með málið til umfjöllunar. Málið hefur því ekki farið í hefðbundið ferli meðal aðildarfélaga eins og venja er með umsagnir. Þá er stuttur tími gefinn til þess að taka saman minnisblað þetta, eða fram til mánudags. Minnisblaðið er þessu marki brennt og ber að taka með þessum fyrirvörum.

Efni frumvarpsins er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar er lögð til breytt skipan á umsjón um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og hins vegar eru skýrari ákvæði um hvernig verði staðið að sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Efnislega felst fyrri þátturinn í að lagt er til Bankasýsla ríkisins sem farið hefur með eignarhlutina frá árinu 2010 verði lögð niður, verkefni hennar færð inn í fjármálaráðuneytið en samhliða verði komið á þriggja manna ráðgjafarnefnd sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta, eigendastefnu, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta og önnur mál er varða framkvæmd laganna. Varðandi skipan í stjórnir fjármálafyrirtækja þar sem ríkið á eignarhlut er verkefni hennar formbundið með þeim hætti að ráðgjafarnefndin skal leggja fram tillögu um tvo hæfa einstaklinga í hvert stjórnarsæti og ráðherra bundinn af því að velja annan þeirra. Varðandi seinni þáttinn er kveðið á um undirbúning ákvörðunar um sölu eignarhluta, meðal annars greinargerð ráðherra til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis þar sem meðal annars verði kynntar kröfur til tilboðsgjafa og forsendur sem munu ráða mati á tilboðum. Ennfremur er kveðið á um að sölufarlið skuli vera opið, gagnsætt, hlutlægt og hagkvæmt. Sérstaklega er greint frá því að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs fyrir eignarhlutinn. Þá er Ríkiskaupum ætlað að annast hina formlegu

sölumeðferð. Í öllu þessu ferli skal leita álits og umsagnar ráðgjafanefndarinnar. Loks er ráðherra ætlað að gera Alþingi grein fyrir söluferlinu og Ríkisendurskoðun falið að hafa eftirlit með því. Að mati SFF er það til bóta að kveða skýrt á um hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta ríkisins í lögum.

SFF vill koma að eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið:

1. SFF telja afar mikilvægt að eignarhald ríkisins á hlutum í fjármálafyrirtækjum verði ekki til þess að skekkja samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði eða draga úr skilvirkni hans. Ríkið sem eigandi hluta í fjármálafyrirtækjum verður að gæta þess að hagsmunir þess sem eiganda hafa ekki áhrif á lög og reglur, eða fyrirmæli sem áhrif hafa á starfsgrundvöll fjármálafyrirtækja. Eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum (og öðrum hlutafélögum) á samkeppnismarkaði er 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. Það er afar óheppilegt ef ríkið ætlar sér að öðlast með lagasetningu einhverjar sérheimildir, sem aðrir hluthafar hafa ekki, til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða starfsemi tiltekins fjármálafyrirtækis eða fjármálafyrirtækis í meiri hluta eigu ríkisins og eru ekki í samræmi við almenn viðmið á viðkomandi markaði. Ríkið á ekki 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. Ríkið á ekki, í skjóli laga, að hafa sérstök áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja sem það fer með eignarhald í, umfram þau áhrif sem ríkið getur haft í skjóli eignarhalds síns sem hluthafi. Nú þegar er að finna í íslenskri löggjöf sérreglur sem gilda um fjármálafyrirtæki ef þau eru í meiri hluta eigu ríkisins.¹ Slíkar sérreglur eru til þess fallnar að mismuna hluthöfum, skerða samkeppni, draga úr áhuga fjárfesta á að fjárfesta í viðkomandi fyrirtæki og hamla framþróun skilvirks fjármálamarkaðar.
2. SFF telja mikilvægt að ríkið starfi sem hluthafi í fjármálafyrirtækjum í samræmi við almenn sjónarmið og bestu framkvæmd um störf hluthafa í fjármálafyrirtækjum. Ríkið sem hluthafi í fjármálafyrirtæki á, eins og aðrir hluthafar, að starfa í þágu fjármálafyrirtækisins og gæta hagsmuna þess og á ekki að gera neinar þær ráðstafanir sem eru fallnar til þess að afla ákveðnum hluthöfum, þ.m.t. ríkinu, eða öðrum ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað annarra hluthafa eða félagsins. Mikilvægt er að lög, reglur og eigendastefna séu í samræmi við þessi sjónarmið.
3. SFF telja að forða þurfi því að stjórnmalaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir fjármálafyrirtækja sem eru í eigu ríkisins, að hluta eða öllu leyti. Ákvarðanir fjármálafyrirtækja í viðskiptum og rekstri eiga að vera teknar á faglegum forsendum. Fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins eiga hafi sama svigrúm til ákvarðana og önnur fyrirtæki sem starfa á sama grundvelli.
4. SFF telja að það skipti ekki öllu máli til að þessi markmið náist hvort þessi starfsemi er falin sérstakri ríkisstofnun eins og verið hefur undanfarin ár eða með öðrum hætti eins og frumvarpið ráðgerir. Íslensk stjórnvísla og stjórnvís sluréttur byggja á því að störf ráðuneyta séu fagleg, vönduð og efnisleg þrátt fyrir að yfirmenn ráðuneytanna, ráðherrar, séu

¹ Sjá hér gr. 79(a) í lögum um hlutafélög nr. 2/1995, 6. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997, 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og 14. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

stjórnmalalega kjornir. Pa er engin trygging fyrir því þott rikisstofnunum séu falin akveðin verkefni að stjórnmalaleg sjonarmið geti ekki haft áhrif á störf þeirra á sviðum þar sem þess er ekki ætlast til af löggjafanum. Sömu reglur gilda í meginatriðum varðandi stjórnslu ráðuneyta og rikisstofnana. Mikilvægur þáttur til að tryggja fagleg sjonarmið og eðlilegar leikreglur í meðferð eignarhlutar rikisins er mótun eigendastefnu sem kveðið er á um í frumvarpinu. Þó telja SFF að mikilvægt sé að þessu verkefni, þ.e. umsjón og meðferð með eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, verði innan fjármálaráðuneytisins falið sérstakri deild, annarri en þeirri sem hefur með málefni fjármálamarkaðarins að gera. Mikilvægt er að innan þeirra deildar sem annast umsjón eignarhlutanna verði til staðar sérþekking á málefnum fjármálafyrirtækja, svo sem rekstri þeirra og hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta í þeim.

Ráðgjafarnefnd, sem lagt er til með frumvarpinu að komið verði á fót, er ætlað að tryggja að ákvarðanir rikisins sem eigenda á hlutum í fjármálafyrirtækjum séu trúverðugar og faglegar. Að mati SFF er það skynsamleg ráðstöfun. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi nefndina og ákveði starfskjör hennar. Í frumvarpinu eru gerð eftirfarand hæfnisskilyrði:

„Þeir sem skipaðir eru í ráðgjafarnefnd skulu vera óvilhallir og hafa haldgóða menntun og reynslu, þekkingu á stjórnslu, auk sérþekkingar á banka- eða fjármálum.“

SFF telja óvíst að þau markmið sem sett eru með ráðgjafarnefndinni náist verði ekki traustar bundið um hnútana en gert er í frumvarpinu. Í fyrsta lagi má velta fyrir sér hvort ráðgjafarnefndin eigi ekki a.m.k. að einhverju leyti að byggjast að meirihluta á einstaklingum sem tilnefndir eru af utanaðkomandi fagaðilum í stað þess að ráðherra tilnefni alla nefndarmenn. Í öðru lagi má velta fyrir sér, hvort það að ráðherra ákveði greiðslur til nefndarmanna kunnir að veikja sjálfstæði þeirra gagnvart ráðherra, en nefndinni er ætlað að vera sjálfstæð í störfum sínum. Loks virðast þau hæfnisskilyrði sem gerð eru til nefndarmanna vera veik og óljós. Hugsanlega væri eðlilegt, í ljósi þeirra miklu ábyrgðar sem lögð er á nefndina, að gera sömu kröfur til þeirra og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum.

Virðingarfyllst,

Yngvi Örn Kristinsson



Reykjavík, 4. júní 2015

Fjárlaganefnd

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um frumvarp um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, mál 705

Vísað er til óskar fjárlaganefndar um umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja um ofangreint frumvarp. Efni frumvarpsins er í meginatriðum tvíþætt. Annars vegar er lögð til breytt skipan á umsjón um eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og hins vegar eru skýrari ákvæði um hvernig verði staðið að sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Efnislega felst fyrri þátturinn í að lagt er til Bankasýsla ríkisins sem farið hefur með eignarhlutina frá árinu 2010 verði lögð niður, verkefni hennar færð inn í fjármálaráðuneytið en samhliða verði komið á þriggja manna ráðgjafarnefnd sem verði ráðherra til ráðgjafar um meðferð eignarhluta, eigendastefnu, skipan í stjórnir, sölu eignarhluta og önnur mál er varða framkvæmd laganna. Varðandi skipan í stjórnir fjármálafyrirtækja þar sem ríkið á eignarhlut er verkefni hennar formbundið með þeim hætti að ráðgjafarnefndin skal leggja fram tillögu um tvo hæfa einstaklinga í hvert stjórnarsæti og ráðherra bundinn af því að velja annan þeirra. Varðandi seinni þáttinn er kveðið á um undirbúning ákvörðunar um sölu eignarhluta, meðal annars greinargerð ráðherra til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis þar sem meðal annars verði kynntar kröfur til tilboðsgjafa og forsendur sem munu ráða mati á tilboðum. Ennfremur er kveðið á um að söluferlið skuli vera opið, gagnsætt, hlutlægt og hagkvæmt. Sérstaklega er greint frá því að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs fyrir eignarhlutinn. Þá er Ríkiskaupum ætlað að annast hina formlegu sölumeðferð. Í öllu þessu ferli skal leita álits og umsagnar ráðgjafarnefndarinnar. Loks er ráðherra ætlað að gera Alþingi grein fyrir söluferlinu og Ríkisendurskoðun falið að hafa eftirlit með því. Að mati SFF er það til bóta að kveða skýrt á um hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta ríkisins í lögum.

SFF vill koma að eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið:

1. SFF telja afar mikilvægt að eignarhald ríkisins á hlutum í fjármálafyrirtækjum verði ekki til þess að skekkja samkeppnisstöðu á fjármálamarkaði eða draga úr skilvirkni hans. Ríkið sem eigandi hluta í fjármálafyrirtækjum verður að gæta þess að hagsmunir þess sem eiganda hafa ekki áhrif á lög og reglur, eða fyrirmæli sem áhrif hafa á starfsgrundvöll fjármálafyrirtækja. Eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum (og öðrum hlutafélögum) á samkeppnismarkaði er 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. Það er afar óheppilegt ef ríkið ætlar sér að öðlast með lagasetningu einhverjar sérheimildir, sem aðrir hluthafar hafa ekki, til að hafa áhrif á ákvarðanatöku eða starfsemi tiltekins fjármálafyrirtækis eða fjármálafyrirtækis í meiri hluta eigu ríkisins og eru ekki í samræmi við almenn viðmið á viðkomandi markaði. Ríkið á ekki 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. Ríkið á ekki, í skjóli laga, að hafa sérstök áhrif á starfsemi fjármálafyrirtækja sem það fer með eignarhald í, umfram þau áhrif sem ríkið getur haft í skjóli eignarhalds síns sem hluthafi. Nú þegar er að finna í íslenskri löggjöf sérreglur sem gilda um fjármálafyrirtæki ef þau eru í meiri hluta eigu ríkisins.¹ Slíkar sérreglur eru til þess fallnar að mismuna hluthöfum, skerða samkeppni, draga úr áhuga fjárfesta á að fjárfesta í viðkomandi fyrirtæki og hamla framþróun skilvirks fjármálamarkaðar.
2. SFF telja mikilvægt að ríkið starfi sem hluthafi í fjármálafyrirtækjum í samræmi við almenn sjónarmið og bestu framkvæmd um störf hluthafa í fjármálafyrirtækjum. Ríkið sem hluthafi í fjármálafyrirtæki á, eins og aðrir hluthafar, að starfa í þágu fjármálafyrirtækisins og gæta hagsmuna þess og á ekki að gera neinar þær ráðstafanir sem eru fallnar til þess að afla ákveðnum hluthöfum, þ.m.t. ríkinu, eða öðrum ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað annarra hluthafa eða félagsins. Mikilvægt er að lög, reglur og eigendastefna séu í samræmi við þessi sjónarmið.
3. SFF telja að forða þurfi því að stjórnmalaleg sjónarmið hafi áhrif á ákvarðanir fjármálafyrirtækja sem eru í eigu ríkisins, að hluta eða öllu leyti. Ákvarðanir fjármálafyrirtækja í viðskiptum og rekstri eiga að vera teknar á faglegum forsendum. Fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins eiga hafi sama svigrúm til ákvarðana og önnur fyrirtæki sem starfa á sama grundvelli.
4. SFF telja að það skipti ekki öllu máli til að þessi markmið náist hvort þessi starfsemi er falin sérstakri ríkisstofnun eins og verið hefur undanfarin ár eða með öðrum hætti eins og frumvarpið ráðgerir. Íslensk stjórnvísla og stjórnvís sluréttur byggja á því að störf ráðuneyta séu fagleg, vönduð og efnisleg þrátt fyrir að yfirmenn ráðuneytanna, ráðherrar, séu stjórnmalalega kjörnir. Þá er engin trygging fyrir því þótt ríkisstofnunum séu falin ákveðin verkefni að stjórnmalaleg sjónarmið geti ekki haft áhrif á störf þeirra á sviðum þar sem þess er ekki ætlast til af löggjafanum. Sömu reglur gilda í meginatriðum varðandi stjórnvís slu ráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægur þáttur til að tryggja fagleg sjónarmið og eðlilegar leikreglur í meðferð eignarhlutar ríkisins er mótun eigendastefnu sem kveðið er á um í frumvarpinu. Þó telja SFF að mikilvægt sé að þessu verkefni, þ.e. umsjón og meðferð með

¹ Sjá hér gr. 79(a) í lögum um hlutafélög nr. 2/1995, 6. gr. laga um Ríkisendurskoðun nr. 86/1997, 1. gr. laga um kjararáð nr. 47/2006, 2. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 og 14. gr. laga um opinber skjalasöfn nr. 77/2014.

eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, verði innan fjármálaráðuneytisins falið sérstakri deild, annarri en þeirri sem hefur með málefni fjármálamarkaðarins að gera. Mikilvægt er að innan þeirra deildar sem annast umsjón eignarhlutanna verði til staðar sérþekking á málefnum fjármálafyrirtækja, svo sem rekstri þeirra og hvernig staðið skuli að sölu eignarhluta í þeim.

Ráðgjafarnefnd, sem lagt er til með frumvarpinu að komið verði á fót, er ætlað að tryggja að ákvarðanir ríkisins sem eigenda á hlutum í fjármálafyrirtækjum séu trúverðugar og og faglegar. Að mati SFF er það skynsamleg ráðstöfun. Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra skipi nefndina og ákveði starfskjör hennar. Í frumvarpinu eru gerð eftirfarand hæfnisskilyrði:

„Þeir sem skipaðir eru í ráðgjafarnefnd skulu vera óvilhallir og hafa haldgóða menntun og reynslu, þekkingu á stjórnsýslu, auk sérþekkingar á banka- eða fjármálum.“

SFF telja óvíst að þau markmið sem sett eru með ráðgjafanefndinni náist verði ekki traustar bundið um hnútana en gert er í frumvarpinu. Í fyrsta lagi má velja fyrir sér hvort ráðgjafanefndin eigi ekki a.m.k. að einhverju leyti að byggjast að meirihluta á einstaklingum sem tilnefndir eru af utanaðkomandi fagaðilum í stað þess að ráðherra tilnefni alla nefndarmenn. Í öðru lagi má velja fyrir sér, hvort það að ráðherra ákveði greiðslur til nefndarmanna kunni að veikja sjálfstæði þeirra gagnvart ráðherra, en nefndinni er ætlað að vera sjálfstæð í störfum sínum. Loks virðast þau hæfnisskilyrði sem gerð eru til nefndarmanna vera veik og óljós. Hugsanlega væri eðlilegt, í ljósi þeirra miklu ábyrgðar sem lögð er á nefndina, að gera sömu kröfur til þeirra og stjórnarmanna í fjármálafyrirtækjum.

Virðingarfyllst,

Yngvi Örn Kristinsson





1. júní 2015
Tilv.: 1506001

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Sendandi: Seðlabanki Íslands.

Efni: Minnisblað um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Almennar athugasemdir:

Á fundi efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum kom fram ósk um að Seðlabankinn sendi nefndinni minnisblað um atriði sem rædd voru á fundi nefndarinnar. Ekki hefur verið óskað eftir formlegri umsögn Seðlabankans og bankinn hefur ekki haft ráðrúm til þess að móta endanlega afstöðu til frumvarpsins, enda aðeins haft fáeina daga til þess. Á hinn bóginn er ljóst að hér er um mikilvægt frumvarp að ræða og rík ástæða til að vanda til verka, einkum í ljósi reynslunnar af fyrri einkavæðingu íslensku bankanna. Seðlabankinn kann því að óska eftir því að gera frekari athugasemdir síðar.

Seðlabankinn studdi stofnun Bankasýslu ríkisins á sínum tíma með þeim rökum að eignarhaldi á tímum endurskipulagningar verði að skipa á annan hátt en þegar efnahagsstöðugleiki ríkir. Endurskipulagningunni hefur nú miðað vel áleiðis, sem hefur skapað traustari grundvöll fyrir stöðugleika fjármálakerfisins og í efnahags- og peningamálum. Því er eðlilegt að hugað verði að því að treysta lagalega umgjörð um meðferð og sölu eignarhluta ríkisins, m.a. í ljósi ákvæða 9. greinar laga um Bankasýslu ríkisins, sem kveður á um að stofnunin skuli hafa lokið störfum 5 árum eftir að henni hafi verið komið á fót og hún þá lögð niður.

Hvernig lagaleg umgjörð er heppilegust kann að ráðast nokkuð af því hvert hugur stjórnvalda stefnir varðandi eignarhlut þeirra í fjármálafyrirtækjum, þ.e.a.s. hvort stjórnvöld hyggjast selja eignarhlutina sem fyrst eða e.t.v. eiga einhver fjármálafyrirtæki til langframa. Ljóst er að ákvæði í lögum um Bankasýslu ríkisins um sölu eignarhluta eru fremur fátækleg, enda Bankasýslunni fyrst og fremst ætlað að vinna að endurskipulagningu fjármálakerfisins fremur en sölu. Töluvert ýtarlegri ákvæði um sölu eigna er að finna í umræddu frumvarpi og margt af því mjög til bóta. Þannig viðist frumvarpið fremur sniðið að sölu eignarhluta fremur en langvarandi eignarhaldi, sem er eðlilegt standi hugur stjórnvalda til þess að eignarhlutirnir verði seldir við fyrsta tækifæri. Til lengra tíma litið telur Seðlabankinn æskilegt að ríkið dragi úr eignarhaldi sínu á fjármálafyrirtækjum. Verði langvarandi eignarhald ríkisins hins vegar niðurstaðan þyrfti að huga betur að því að togstreita getur orðið á milli skammtímahagsmuna eiganda af auknum

arðgreiðslum til eiganda til þess að afla ríkissjóði tekna og langtímahagsmuna af því að efla viðnámsþrótt einstakra fjármálafyrirtækja. Þetta er sér í lagi mikilvægt þegar um kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki er að ræða eins og Landsbankann. Æskilegt væri að gefa því gaum hvernig jafnvægi yrði skapað þar á milli.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

4.gr. Í fyrsta lagi telur Seðlabankinn mikilvægt að ráðgjafarnefnd um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu sé eins sjálfstæð og kostur er, og að umgjörð um starfsemi hennar verði þannig að pólitísk áhrif á starf hennar séu sem minnst. Í því ljósi telur Seðlabankinn æskilegt að aðilar sem skipaðir eru af ráðherra í nefndina verði skipaðir til tiltekins tíma, þ.e. að ákvarðað sé í lögnum um skipunartíma nefndarmanna, t.d. 3 ár í senn. Með þessu fyrirkomulagi verður nefndin sjálfstæðari og pólitísk áhrif á nefndarmenn ólíklegri. Í öðru lagi telur Seðlabankinn mikilvægt að nefndarmenn uppfylli sterkar hæfiskröfur. Í 4. gr. segir „*Þeir sem skipaðir eru í ráðgjafarnefnd skulu vera óvilhallir og hafa haldgóða menntun og reynslu, þekkingu á stjórnsýslu, auk sérþekkingar á banka- eða fjármálum*“. Seðlabankinn telur að sömu kröfur um hæfi eigi að gera til nefndarmanna og gerðar eru til einstaklinga sem skipaðir eru í stjórn fjármálafyrirtækja fyrir hönd ríkisins, en hæfiskröfur þeirra eru tilgreindar í 6. gr. frumvarpsins. Í þriðja lagi telur Seðlabankinn mikilvægt að ráðherra verði að samþykkja starfsreglur nefndarinnar eða að ytri aðilar séu fengnir til að setja nefndinni reglur, þ.e. að komið verði í veg fyrir að nefndin setji sér sjálf reglur án aðkomu eða samþykkis annarra aðila en nefndarmanna.

8.gr. Mjög til bóta er að í 8. grein er kveðið á um að taki ráðherra ákvörðun um sölu eignarhluta skuli hann útbúa greinargerð um ráðgerða sölu og leggja fyrir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Einnig segir að leita skuli umsagna Seðlabanka Íslands um jafnræði bjóðanda, líkleg áhrif sölu á gjaldeyrismarkað, gjaldeyrisforða og laust fé í umferð. Rétt er að taka fram að Seðlabankinn kynni að vilja að taka afstöðu til fleiri þátta varðandi sölufurlið, þ.á m. áhrif á stöðugleika fjármálakerfisins og það með hvaða hætti lagt er mat á hæfi tilboðsgjafa. Þá er rétt að hafa í huga að samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki (VI. kafli um eignarhluti og meðferð þeirra) ber Fjármálaeftirlitinu að meta hæfi þeirra sem fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki. Eigi að síður gæti verið heppilegt að Fjármálaeftirlitinu gæfist kostur á að koma sjónarmiðum sínum varðandi hæfisskilyrði á framfæri áður en sölufurlið hefst, enda skal í greinargerð ráðherra, skv. 8. grein frumvarpsins, tilgreina með almennum hætti þær kröfur sem gerðar eru til tilboðsgjafa og þær forsendur sem ráða munu mati á tilboðum og innbyrðis vægi þeirra. Þetta kann raunar að vera eitt mikilvægasta ákvæði laganna, enda sýnir reynslan að ein af forsendum stöðugleika í fjármálakerfinu er að kerfislega mikilvæg fjármálafyrirtæki séu í höndum traustra eigenda, sem reki þær langtímasjónarmið að leiðarljósi og hafi burði til þess að standa við bakið á fyrirtækjunum á erfiðum tímum.

9.gr. Í 9. grein frumvarpsins er hins vegar að finna ákvæði sem gæti gengið gegn því markmiði að íslensk fjármálafyrirtæki komist í eigu traustra eigenda. Þar segir reyndar, sem er gott, að áhersla skuli lögð á að sölufarlið sé opið og gagnsætt, og að gætt verði hlutlægni og hagkvæmni. Síðan segir hins vegar að með hagkvæmni sé átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti. Þetta er of mikil einföldun á hagkvæmni hugtakinu. Það hvort tilboð telst gott í þjóðhagslegum skilningi ræðst ekki einungis af því hve hátt boðið er heldur ekki síður af því hve traustur tilboðsgjafinn er. Aðili sem býður mjög hátt verð kann að vilja ná fram aukinni arðsemi til þess að réttlæta hátt verð með aukinni áhættutöku, líkt og eigendur íslensku bankanna gerður fyrir fjármálahrúnið. Ef eigandi hefur ekki burði til að styðja við slíkan banka þegar á móti blæs eða vilja til þess að gera það, t.d. vegna þess að öryggisnetið sem bankakerfið starfar innan kann að leiða til þess að kostnaðurinn falli á skattgreiðendur fremur en eigandann, getur hæsta tilboðið reynst hið lakasta þegar upp er staðið. Seðlabankinn telur því nauðsynlegt að breyta texta 9. greinar frumvarpsins um hagkvæmni þannig að að fleiri þættir en verð geti haft áhrif við mat tilboða. Þá er ekki fyllilega ljóst hvað felst í þeim greinarmun sem gerður er á „hæsta verði“ og „markaðsverði“. Þegar um er að ræða viðskipti með smáa eignarhluti sem eru skráðir í kauphöll er markaðsverð að jafnaði um leið hæsta verð sem fæst fyrir viðkomandi hlut á þeim tíma sem viðskiptin eiga sér stað. Önnur sjónarmið kunna að ráða þegar um er að ræða eignarhluti sem fært gætu tilboðsgjafa yfirráð yfir viðkomandi fjármálafyrirtæki. Fyrir slíkan hlut kann tilboðsgjafi að vera reiðubúinn að greiða hærra verð en ef um hlut sem ekki færir honum yfirráð er að ræða. Á hinn bóginn kunna almannahagsmunir, til lengri tíma litið, að liggja fremur í því að tilboðsgjafinn sé traustur fremur en að hann sé tilbúinn að greiða hærra verð en almennir fjárfestar bjóða á almennum markaði. Sala á slíkum hlutum er því vandmeðfarin. Hér kemur til álita hvort vænlegra þyki að eignarhald fjármálafyrirtækja sé dreift eða að meginhluta í höndum kjölfestufjárfestis. Gild rök má finna fyrir hvoru tveggja. Rétt er þó að hafa í huga að dreifð sala eignarhluta tryggir ekki að eignarhald verði dreift til langs tíma nema frekari lagalegar girðingar verði reistar gegn samþjöppun eignarhalds. Vilji stjórnvöld ráða einhverju um þá eiginleika sem kjölfestufjárfestir hefur, umfram þær almennu kröfur sem gerðar eru til eigenda virka eignarhluta í lögum og Fjármálaeftirlitið metur hvort séu uppfylltar, er nauðsynlegt að skilgreina þá eiginleika sem taldir eru æskilegir vel áður en sala á stærri eignarhlutum hefst.

Í ljósi ofangreinds leggur Seðlabankinn til lagatextinn bjóði upp á að horft sé til fleiri þátta við sölu verðtilboða en að jafnframt verði gerður greinarmunur á tvenns konar sölufarli í lögnum og um það fjallað nánar í greinargerð með frumvarpinu. Til álita kæmi þá að orða sjálfa lagagreinina með eftirfarandi hætti: „Með hagkvæmni er átt við að miðað sé við markaðsverð þegar um sölu á minniháttar eignarhlutum í kauphöll er að ræða eða hæsta tilboðsverð fyrir stærri eignarhluti að teknu tilliti til þess hve vel tilboðsgjafi uppfyllir markmið sem stefnt er að með sölunni.“ Viðeigandi skýringar myndu fylgja í greinargerð.