

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. mars 2017

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um sölu ríkiseigna, lækkun skulda ríkissjóðs og fjárfestingu í innviðum, Þingskjal 146 — 88. mál**

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur óskað eftir umsögn Bankasýslu ríkisins við framangreinda tillögu til þingsályktunar, þar sem lagt er til að fjármála- og efnahagsráðherra skipi nefnd til að vinna að langtímaáætlun um sölu ríkiseigna, lækkun á skuldum ríkissjóðs og fjárfestingu í innviðum.

Bankasýsla ríkisins tekur undir markmið þingsályktunarinnar um mótun langtímaáætlunar um sölu ríkiseigna og lækkun á skuldum ríkissjóðs. Þannig kemur m.a. fram í skýrslu stofnunarinnar frá 8. janúar 2016 („Eignarhald og sala á Landsbankanum hf.: Stöðuskýrsla varðandi fyrirhugaða sölumeðferð“), að sala ríkissjóðs á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum „*geti verið árangursríkasta leiðin til að grynka á skuldum ríkissjóðs.*“ Þar kemur einnig fram að „*[m]eð lækkun skulda skapast svigrúm til hækkunar á lánsþæfismati, bæði á skuldbindingum í innlendri og erlendri mynt. Hækkun á lánsþæfismati ríkissjóðs í kjölfar skuldalækkunar mun líklega hafa tvenns konar áhrif. Annars vegar að lækka ávöxtunarkröfu á skuldabréfum ríkisins í erlendri mynt og fjármagnskostnað þess í framtíðinni. Hins vegar að hækka lánsþæfismat íslenskra félaga eins og viðskiptabankanna þriggja. Þar sem alþjóðlegir fjármálamarkaðir miða ávöxtunarkröfu á skuldabréf banka og fyrirtækja út frá ávöxtunarkröfu skuldabréfa ríkissjóðs viðkomandi lands munu þessir þættir saman geta leitt til lækkunar á fjármagnsskostnaði íslenskra lántakenda á alþjóðlegum markaði í framtíðinni. Getur því sala á eignum ríkissjóðs, þar sem andvirðið er nýtt til greiðslu skulda og/eða skuldbindinga, haft mjög jákvæð áhrif á allt efnahagslíf í landinu.*“

Ríkissjóður Íslands hefur mikla fjárhagslega hagsmuni vegna eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 2015 nam bókfært virði eignarhluta í Arion banka hf. (13,0%), Íslandsbanka hf. (5,0%) og Landsbankanum hf. (98,2%) samtals 163,4 ma.kr., eða 16,2% af samtals eignum A-hluta ríkissjóðs þann 31. desember 2015. Til samanburðar nam bókfært virði eignarhluta breska ríkisins í The Royal Bank of Scotland Group plc. og Lloyds Bank plc. samtals 3,2% af heildar eignum breska ríkisins þann 31. mars 2015. Bankasýsla ríkisins áætla hins vegar að eftir framlagningu á 95% hlut Glitnis hf. í Íslandsbanka í formi stöðuleikaframlags til íslenska ríkisins (ásamt öðrum eignum fjármálafyrirtækja í slitameðferð) gætu eignarhlutir í viðskiptabönkunum þremur numið fjórðungi af eignum A-hluta ríkissjóðs. Að teknu tilliti til stöðuleikaframlagsins áætla stofnunin að hlutur ríkissjóðs í eigin fé hluthafa viðskiptabankanna þriggja hafi í árslok 2015 samsvarað 32,0% af opinberum skuldum á sama tíma og 21,9% af vergri landsframleiðslu (VLF) þess árs. Til samanburðar samsvaraði hlutur

ríkissjóðs í öllu eigin fé hluthafa Búnaðarbanka Íslands hf., Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. og Landsbanka Íslands hf. í árslok 1997 samtals 3,6% af VLF þess árs.

Upphaflegt hlutafjárframlag ríkissjóðs til viðskiptabankanna að fjárhæð 138,2 ma.kr. var greitt með ríkisskuldabréfum í flokknum RIKH 18 1009. Vextir skuldabréfanna eru nú 4,75%, en þeir miðast við vexti á viðskiptareikningum innlánsstofnana í Seðlabanka Íslands. Í árslok 2016 nam hlutur ríkissjóðs í eigin fé hluthafa viðskiptabankanna þriggja hins vegar 452,2 ma.kr. Er því töluverður munur á vaxtakostnaði og fórnarkostnaði ríkissjóðs vegna fjárbindingar í hlutabréfum í fjármálafyrirtækjum.

Samkvæmt lögum nr. 88/2009 og lögum nr. 155/2012 hefur Bankasýsla ríkisins umsýslu með eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum og gegnir frumkvæðishlutverki við sölu þeirra. Í ljósi fyrirhugaðra verkefna nefndarinnar, lögbundins hlutverks Bankasýslu ríkisins og umfang eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum lýsir stofnunin sig reiðubúna að taka beinan eða óbeinan þátt í starfsemi fyrirhugaðrar nefndar, þannig að nefndin nái að skila áfangaskýrslu og lokaskýrslu innan tilsettra tímamarka.

Virðingarfyllst,

Lárus L. Blöndal, formaður stjórnar

Jón G. Jónsson, forstjóri

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK.

Reykjavík, 14. febrúar 2017

**Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um sölu ríkiseigna, lækkun skulda ríkissjóðs og fjárfestingu í innviðum. 88. mál.**

Efnahags- og viðskiptanefnd hefur óskað umsagnar Samtaka atvinnulífsins (SA) um framangreint mál.

SA taka undir efni tillögunnar. Þótt skuldir ríkissjóðs hafi lækkað mikið er hann enn of skuldsettur. Einnig er mikilvægt að meta þörf á fjárfestingu í innviðum samfélagsins á komandi árum og hvernig hún skuli fjármögnuð.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur útbúið drög að uppfærðri eigandastefnu fyrir fjármálafyrirtæki í eigu ríkissjóðs að hluta eða í heild. Skilgreind eru markmið um einstök fjármálafyrirtæki, eignarhald þeirra og fyrirhugaða sölu á eignarhlutum ríkisins.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra hefur viðrað hugmyndir um uppbyggingu á umferðarleiðum út frá höfuðborgarsvæðinu og fjármögnun þeirra framkvæmda.

Samþykki Alþingi umrædda þingsályktun er mikilvægt að tillögur einstakra ráðherra og ráðuneyta, sem snerta viðfangsefnið, falli að fyrirhugaðri sérfræðivinnu.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Árnason

Nefndasvið Alþingis  
Efnahags- og viðskiptanefnd  
b/t. nefndarritara  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. mars 2017

**Efni: Tillaga til þingsályktunar um sölu ríkiseigna, lækkun skulda ríkissjóðs og fjárfestingu í innviðum (88. mál)**

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að Alþingi álykti að fela fjármála- og efnahagsráðherra að skipa nefnd sem móti langtímaáætlun um sölu ríkiseigna, lækkun á skuldum ríkissjóðs og fjárfestingu í innviðum.

Viðskiptaráð fagnar þingsályktunartillögunni og tekur undir með flutningsmönnum hennar að nauðsynlegt sé að hafa heildaryfirsýn yfir eignir ríkisins. Slík heildarsýn er til þess fallin að stuðla að bættri og upplýstari umræðu um sölu ríkiseigna. Viðskiptaráð leggur því til að þingsályktunartillagan nái fram að ganga.

**Rúm til hagræðingar í eignasafni ríkisins**

Ríkið er umsvifamesti rekstraraðili fasteigna á Íslandi í dag. Samkvæmt upplýsingum frá Ríkiseignum er fasteignasafn ríkisins 880 þúsund fermetrar í um 1.000 fasteignum.<sup>1</sup> Það er því mat Viðskiptaráðs að hagræða megi umtalsvert í fasteignum ríkisins. Úttekt sú sem kveðið er á um í þingsályktunartillögu þessari væri gagnlegt innlegg fyrir stjórnvöld til að nálgast verkefnið.

Fasteignir í eigu ríkisins af ýmsum toga og eru margar þeirra vel til þess fallnar að selja (mynd 1). Má þar m.a. nefna almennt skrifstofuhúsnæði og íbúðarhúsnæði.

---

<sup>1</sup> Sjá nánari umfjöllun um fasteignir í eigu ríkissjóðs í úttekt Viðskiptaráðs frá janúar 2017: „Ríkissjóður: stærsta fasteignafélag landsins“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skodanir/fasteignir-rikissjods/>

## Mynd 1

### Fasteignir í eigu ríkissjóðs

Tegund	Stærð Þúsundir fermetra	Fjöldi eigna	Skýring
Skólar	274	105	▪ Háskóli Íslands, framhaldsskólar o.fl.
Sjúkrahús	185	35	▪ Að mestu Landspítalinn
Skrifstofur	133	115	▪ Almennit skrifstofuhúsnæði
Atvinnuhúsnæði	53	75	▪ Iðnaðarhúsnæði o.fl.
Sögufræg hús	53	41	▪ Þjóðleikhúsið, Alþingishúsið o.fl.
Íbúðarhúsnæði	47	275	▪ Íbúðir, raðhús og einbýllshús
Flugvellir	34	40	▪ Flugvallarmannvirki
Heilsugæsla	30	51	▪ Heilsugæslustöðvar um allt land
Geymslur	28	63	▪ Skjalasöfn, tækjageymslur o.fl.
Hjúkrunarheimili	16	19	▪ Einnig meðferðarstofnanir
Lögreglustöðvar	15	19	▪ Að mestu skrifstofuhúsnæði
Grunninnviðir	7	126	▪ Vitar, sírstöðvar, rafmagn o.fl.
Fangelsi	7	3	▪ Litla-Hraun, Hólmsheiði o.fl.
Kirkjur	2	22	▪ Allar staðsettar í dreifbýli
<b>Samtals</b>	<b>882</b>	<b>989</b>	

Heimildir: Ríkiseignir, áætlun Viðskiptaráðs Íslands. Þar sem ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um hvaða starfsemi fer fram í hverri fasteign er um áætlun á umfangi í hverjum flokki að ræða. Hún ætti þó að gefa góða heildarmynd.

### Að mati ráðsins skapa umsvif ríkissjóðs á fasteignamarkaði ýmis vandamál:

- Skattgreiðendur eru gerðir ábyrgir fyrir áhættusömum rekstri. Tjón vegna verðlækkana eða skaða á fasteignum er borið af almenningi en ekki einkaaðilum sem hafa sjálfir kosið að taka slíka áhættu.
- Reksturinn er óhagkvæmur. Almennigur er eigandi fasteigna ríkissjóðs, og hefur nær enga aðkomu að rekstri þeirra vegna mikillar fjarlægðar frá honum. Það skapar umboðsvanda (e. agency problem) sem dregur úr hvata þess til að nýta fasteignirnar með hagkvæmum hætti og skapa þannig sem mest verðmæti fyrir eigandann.
- Opinber fasteignarekstur skapar hagsmunaárekstra. Ríkið leigir sjálfu sér húsnæði sitt sem getur leitt til þess að leiguverð endurspeglar ekki raunverulegt verðmæti fasteignanna sem um ræðir, sem svo leiðir til sóunar.

Samkvæmt áætlun Viðskiptaráðs ætti ríkissjóður að geta selt að minnsta kosti 196 þúsund fermetra af eignasafni sínu en það er rúmlega 22% af fasteignasafni ríkissjóðs. Áætlað söluvirði eigna þessari nema um 45 milljörðum króna. Þessa fjármuni mætti nýta til niðurgreiðslu opinberra skulda í stað þess að binda þá í almennum fasteignum líkt og raunin er í dag.

Auk fasteigna ríkisins hefur Viðskiptaráð einnig bent á óeðlilega aðkomu hins opinbera að fyrirtækjarekstri. Hefur ráðið meðal annars bent á ÁTVR, Sorpu og Fríhöfnina í þeim efnum.<sup>2</sup> Umfang hins opinbera í beinum samkeppnisrekstri er mikið og starfa um 3.000 opinberir starfsmenn í slíkri starfsemi (mynd 2). Mikil tækifæri eru því til umbóta á þessu sviði og það væri heillavænlegt skref ef nefnd á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins gerði nánari úttekt á málaflöknum.

<sup>2</sup> Sjá nánari umfjöllun um atvinnustarfsemi hins opinbera í úttekt Viðskiptaráðs frá júní 2016: „Ísland ohf.“. Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skidanir/island-ohf/>

## Mynd 2

Um 3.000 manns starfa fyrir stjórnvöld í hefðbundnum samkeppnisrekstri

### Samkeppni

Opinber atvinnurekstur á grundvelli samkeppni

Atvinnugrein	Rekstraraðili	Starfsmenn
Bankaþjónusta	Íbúðalánasjóður	79
	Íslandsbanki	940
	Landsbankinn	1.063
	Sparisjóður Austurlands	6
	Arion banki (13% eignarhlutur)	117 <sup>1</sup>
Ferðaþjónusta	Tjaldsvæðaþjónusta sveitarfélaga	? <sup>2</sup>
Fjölmiðlun	Ríkisútvarpið	259
Kortagerð	Landmælingar Íslands	26
Malbiksframleiðsla	Malbikunarstöðin Höfði hf.	13
Smásala	ÁTVR	209
	Frihöfnin ehf.	210
Sorphirða	Sorphirða Reykjavíkurborgar	51
Útgáfa	Námshögskóla	30
Samtals		3.003

<sup>1</sup> Heildarfjöldi stöðugilda var 900 árið 2016 – 117 stöðugildi eru miðuð út frá 13% eignarhlut

<sup>2</sup> Ekki fundust upplýsingar um fjölda stöðugilda

Heimildir: Ársreikningar, vefsíður og tölvupóstsamskipti við viðkomandi stofnanir

Öllum má vera ljóst að Ísland hefur búið við mikinn uppgang og hagvöxt undanfarið. Uppsveiflan verður þó ekki endalaus og því mikilvægt verkefni núverandi ríkisstjórnar að búa þannig í haginn að hægt sé að takast á við niðursveiflu á sem sjálfbærastan hátt. Mikilvægasti einstaki þátturinn í þeim efnum er lækkun skulda og þar með vaxtakostnaðar. Ísland býr í dag við einn hæsta vaxtakostnað ríkis miðað við VLF og því forgangsmál að lækka þann kostnað svo hægt sé að nota skatttekjur almennings í grunnþjónustu fremur en fjármagnskostnað ríkissjóðs.<sup>3</sup>

### Umfang áætlaðrar vinnu víðtækt

Viðskiptaráð setur spurningarmerki við hve umfangsmikið verkefni það er sem hópi þriggja sérfræðinga er ætlað að leysa. Heppilegra væri ef verkefni hópsins yrði afmarkað við a., b., c. og g. liði þingsályktunartillögunnar. Þannig yrði hópnum falið það verkefni að fara yfir eignir ríkissjóðs með heildrænum hætti, leggja mat á það hvaða eignir henta best til sölu og hvernig sé best að haga þeirri sölu. Ekki yrði tekið tillit til fjárfestingarþarfar í innviðum eða afstaða tekin til þess hvernig fjármunumsölnunnar skyldi ráðstafað í því tilliti.

Þá má benda á að fjármálastefna til næstu fimm ára gerir ráð fyrir að þær tekjur sem skapast með sölu eigna í eigu ríkissjóðs skuli ráðstafað til niðurgreiðslu skulda. Í stefnunni segir:

<sup>3</sup> Sjá nánar í kynningu fjármálaráðherra um fjárlagafrumvarp 2017. Slóð: <http://fjarmalaraduneyti.is/media/frettatengt2016/Fjarlagafrumvarp2017.pdf>

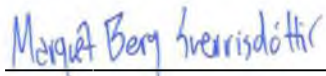
„Öllu óreglulegu og einskíptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum í því skyni að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og draga úr vaxtakostnaði.

Er þar einkum vísað til þess að ríkissjóður getur þurft að bera ófyrirséð útgjöld, til að mynda vegna ytri áfalla, eignatjóns eða afskrifta, og því er mikilvægt að óreglulegum tekjum og öðru einskíptis innstreymi fjár, svo sem af sérstökum arðgreiðslum, **eignasölu** og öðrum tilfallandi tekjum og innstreymi fjár, sé ekki ætlað að mæta viðvarandi útgjöldum.“

Ef vel er staðið að sölu ríkiseigna er til mikils að vinna. Hægt er að nýta þá fjármuni sem skapast með sölu eignanna til þess að lækka vaxtakostnað ríkissjóðs og búa þannig betur í haginn fyrir komandi ár. Viðskiptaráð vonast til að nefnd sú sem þingsályktunartillaga þessi kveður á um verði skipuð og að skýrsla sem mótar langtímaáætlun á sölu ríkiseigna verði útbúin.

**Viðskiptaráð leggur til að þingsályktunartillagan nái fram að ganga að teknu tilliti til framangreindra athugasemda.**

Virðingarfyllst,



Margrét Berg Sverrisdóttir, lögfræðingur