

Fastanefndir Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Stefna um eignarhald ríkisins

Seðlabanki Íslands átti fund með viðskipta- og skattanefnd hinn 5. ágúst 2009 til að koma á framfæri athugasemdum sínum við stefnu um eignarhald fjármálafyrirtækja 2009. Í framhaldi af umræðunum var Seðlabankinn beðinn um að leggja fram skriflegar athugasemdir. Athugasemdunum er komið á framfæri í þessu bréfi.

Í meginatriðum lítur Seðlabankinn svo á að mótun stefnu um eignarhald sé mjög tímabær. Almenn tölur bankinn að markmið, meginreglur og yfirlýsingar sem mótaðar hafa verið séu tímabærar og í samræmi við meginreglur þær um bestu viðskiptahætti sem eru við lýði í vestrænum ríkjum hvað varðar fyrirtæki sem eru að hluta eða að öllu leyti í eigu ríkisins. En eins og tekið var fram á fundinum vill Seðlabankinn gerir þó eftirfarandi athugasemdir við stefnuna:

Eignarhald í stöðugu ástandi eftir kreppu og tímabil endurskipulagningar

Greina þyrfti skýrar á milli tilhögunar eignarhalds í ástandi þar sem stöðugleiki ríkir til lengri tíma og á tímasteiði endurskipulagningar. Tímasteið endurskipulagningar ber með sér fjölda sérstakra vandamála sem þarf að takast á við með beinskeyttari og öflugri hætti en þegar ástandið er komið í eðlilegt horf að lokinni kreppu.

Slíkur greinarmunur væri í samræmi við þær leiðir sem farnar voru á hinum Norðurlöndunum eftir bankakreppu þeirra snemma á tíunda áratug síðustu aldar. Svíar komu á fót aðskildum einingum um endurskipulagningu. Norðmenn settu á fót endurskipulagningarsjóð banka á vegum ríkisins (“Statens Banksikringsfond”) og fjárfestingarsjóð banka á vegum ríkisins (“Statens Bankinvesteringfond”). Þegar ástandið fór að færast í eðlilegt horf voru eignir fluttar úr endurskipulagningarsjóðnum til fjárfestingarsjóðsins og óseldar eignir síðan í varanlegra eignarhald undir viðskiptaráðuneyti. Samhliða breyttist viðhorf til eignarhalds frá beinum fyrirmælum í átt til aukinnar áherslu á stjórnarhætti fyrirtækja og að tryggja eignarhald þjóðarinnar.

Fjórar ástæður eru fyrir því að þörf er á skýrari leiðbeiningum hvað áhrærir eignarhald á tímabili endurskipulagningar:

1. *Þegar stöðugleiki ríkir í efnahagsmálum er þörf á öðruvísi fyrirkomulagi eignarhalds en á tímum endurskipulagningar. Vegna óvenjulegra aðstæðna á markaði verður íslenska ríkið helsti veitandi lánsfjár til fjölda fyrirtækja. Slíkri*

veitingu fjármagns þarf að fylgja eftir með öflugum og fagmannlegum eignarhaldsstofnunum.

- Aðgerðir til endurskipulagningar sem framundan eru verða mjög krefjandi. Hlutfall lána sem eru í vanskilum eða eiga í erfiðleikum er hátt, jafnvel miðað við það ástand sem hefur ríkt í kjölfar fjármálakreppna í öðrum löndum. Kostnaðarhlutfall bankanna er allt of hátt. Fjöldi útibúa, t.d. á höfuðborgarsvæðinu, er talsvert umfram þarfir markaðarins og það sem starfsemi bankanna getur staðið undir. Þörf er á samruna og endurskipulagningu fyrirtækja. Það er ekki eigandanum í hag sem að ýta undir að bankar noti mikla fjármuni til markaðssetningar, styrkveitinga o.s.frv. í samkeppni um markaðshlutdeild.*
- Jafnvel þótt stjórnendur og bankaráð bankanna njóti fyllsta trausts er ekki hægt að ganga að því vísu að hagsmunir bankans og eiganda hans fari algerlega saman. Reynslan af endurskipulagningu á hinum Norðurlöndunum var sú að bankarnir lögðu áherslu á vöxt, útpenslu á starfsemi fjárfestingarbanka o.s.frv., jafnvel þótt eigandinn væri þeirrar skoðunar að helstu forgangsverkefni ættu að vera að draga úr kostnaði, endurskipuleggja og halda betur utan um stjórnunarferli. Þrátt fyrir lögmatan rétt ríkisins sem eiganda þá höfðu bankarnir tilhneigingu til að ríkja yfir og stjórna umræðunni vegna stærðar sinnar og vegna þess að þeir gátu úthlutað fjármunum. Bankar sem höfðu áður verið í vexti skorti iðulega löngun til að starfa sem „gamaldags bankar“ sem einbeittu sér að stjórnun á lánasöfnum og skynsamlegum ráðstöfunum.*
- Þess vegna er öflugt stjórnkerfi eigandans mjög mikilvægt. Lykilaðilar í stjórnunarstöðum í stofnunum sem sjá um endurskipulagningu á Norðurlöndum hafa lagt áherslu á mikilvægi þess að koma á fót sterkri, faglegri, sjálfstæðri og „verndaðri“ ríkisstofnun sem sér um endurskipulagninguna. Endurskipulagning er krefjandi en nauðsynlegt starf. Við hana þarf beita aga, hreinskiptni, félagslegri meðvitund, samkvæmni og staðfestu, og hún þarf að vera óháð tímabundnum viðhorfsbreytingum. Í Svíþjóð var komið á skýrri verkaskiptingu á milli viðkomandi ráðuneytis og stofnunarinnar sem sá um endurskipulagningu.*

Athugasemdir um undirmarkmið eignarhaldsstefnunnar

Frumvarpið um stefnu um eignarhald telur upp fjögur undirmarkmið: 1) að ábyrgjast samkeppni á fjármálamarkaði í framtíðinni, 2) að tryggja áhrifaríkar aðgerðir sem beinast að endurskipulagningu og nýsköpun í starfseminni, 3) að þjóna þörfum heimila og fyrirtækja á markvissan hátt og 4) að leitast við að koma á breiðari grundvelli eignarhalds.

Seðlabankinn er sammála því að samkeppni á markaði sé mikilvægt atriði. Eigi að síður leggur bankinn áherslu á að endurskoða þurfi viðmið um samkeppni á sviði einstakra þátta/framleiðslustiga, t.d. með hliðsjón af því að unnt sé að sinna þörfum heimila, smærri fyrirtækja, millistórra fyrirtækja og stórfyrirtækja. Samkeppni kallar ekki endilega á þrjá stóra íslenska viðskiptabanka. Stórir viðskiptabankar, Íbúðalánasjóður, sparisjóðir o.s.frv. geta t.d. þjónað heimilunum. Á sama hátt geta stórir innlendir bankar, alþjóðlegir bankar og fjárfestingarbankar þjónað stórfyrirtækjum.

Enn fremur er mikilvægt að samkeppnissjónarmið hindri ekki ríkið sem eiganda í því að beita áhrifum sínum í bönkunum. Hægt er gera eiganda kleift að beita áhrifum sínum, en takmarka á sama tíma áhrif hans á ákvarðanir sem eru sérstaklega mikilvægar fyrir samkeppni, t.d. verðlagningu. norski seðlabankinn sett t.d. starfsemi bankanna ströng skilyrði (um kostnað, stærð, tekjur af eignum), en hélt sig til hlés varðandi verðákvarðanir.

Mörg íslensk heimili og fyrirtæki eiga í fjárhagserfiðleikum, m.a. af völdum fjármálakreppunnar. Bankar, hvort heldur þeir eru í ríkiseigu eða ekki, hafa venjulega hag af því að starfa með viðskiptavinum sínum að lausnum sem gera þeim kleift að borga skuldir sínar. Einnig er hægt að grípa til ráðstafana, eftir því sem við á, til að veita viðskiptavinum stuðning, t.d. heimilum sem skulda umfram eignir og hafa orðið fyrir tekjumissi vegna atvinnuleysis. Seðlabankinn lítur þó ekki svo á að eignarhald sé heppilegt tæki til að beita í þessum málum. Það gæti leitt til mismununar fyrirtækja og heimila eftir því hvert eignarhald fjármálafyrirtækis sem viðkomandi aðili skuldar er og hefði óljós áhrif á kostnað og dreifingu.

Við núverandi ástand er mjög mikilvægt að opna á ný aðgengi innlendra aðila að lánsfé. Erlent eignarhald fjármálafyrirtækja gæti auðveldað það. Sum Norðurlandanna hafa þó beitt eignarhaldi ríkisins að nokkru leyti sem tæki til að tryggja eignarhald innlendra aðila á hlutum bankakerfisins. Það byggir á því sjónarmiði að innlent eignarhald sumra stofnana sé mikilvægt til þess að styrkja hæfni heima fyrir og til að stuðla að því að fyrirtæki geti fengið þjónustu frá stofnunum sem eru kunnugar málefnum viðskiptalífsins.

Eignarhaldsstefna, gerð stjórnkerfi og endurskipulagning bankakerfisins

Miðað við stöðu samningaviðræðna er ekki útlit fyrir að allir þrír viðskiptabankarnir verði í ríkiseigu. Þeirri spurningu hefur verið varpað fram hvort mikilvægt sé að koma á fót Bankasýslu ríkisins eða hvort því megi fresta.

Seðlabankinn telur að Bankasýslunni ætti að koma á fót eins fljótt og hægt er. Horfur á mismunandi eignarhaldi styrkir það sjónarmið að þörf sé á slíku kerfi. Það er nauðsynlegt til að tryggja samræmingu, slagkraft og fagmennsku í eignastýringu ríkisins. Flestar forsendur fyrir eignarhald og eiginfjárframlag hins opinbera verða til staðar innan skamms. Mikilvægt er að Bankasýsla ríkisins geti stýrt þessu ferli.

Eins og rætt var um á fundinum með nefndinni getur þó verið gagnlegt að gera skarpari greinarmun á mismunandi tilhögun eignarhalds eftir því hvort fyrirtæki er að fullu í eigu ríkisins eða að hluta. Starfshættir og viðeigandi aðgerðir eru ólíkar í grundvallaratriðum því hluthafi sem er ekki á vegum ríkisins hefur lögmæta hagsmuni í viðkomandi stofnun.

Að lokum skal nefnt að tillaga að málsgrein um launastefnu fyrirtækja í eigu ríkisins, að öllu leyti eða að hluta, virðast „veikburða” í samanburði við þá stefnu sem nú er verið að framkvæma á Íslandi varðandi opinber fyrirtæki og opinbera starfsmenn og sams konar efnisgreinar sem eru til staðar í öðrum OECD ríkjum. Það er ákaflega mikilvægt að hægt sé að hvetja framúrskarandi hæfileikafólk til að starfa að fullu eða að hluta í bönkum/fyrirtækjum í ríkiseigu, og á æðstu stöðum í opinberum fyrirtækjum og ráðuneytum. Þessu markmiði er þó hægt að ná jafnvel með nokkuð þrengri efnisgrein hvað varðar fjármálastofnanir heldur en þeirri sem tillaga var gerð um.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Svein Harald Øygard
Seðlabankastjóri

Arnór Sighvatsson
Aðstoðarseðlabankastjóri