

Forsætisráðuneytið

**Sala ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum
og sala fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins
á eignarhlutum í fyrirtækjum**

Skýrsla starfshóps forsætisráðherra

Febrúar 2012

Samantekt og tillögur

Starfshópi forsætisráðherra var falið að yfirfara hvort nægilega sé tryggt í lögum og reglum að jafnræðis og gagnsæis sé gætt við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins. Vinna hópsins skiptist í tvo hluta. Annars vegar tók hann til athugunar sölumeðferð á eignarhlutum í fyrirtækjum og félögum sem ríkið á eða kann að eignast, þ.e. málsmeðferð, sölu-fyrirkomulag og skilyrði gagnvart kaupendum. Hins vegar skoðaði starfshópurinn meðferð fjármála-fyrirtækja, í meirihlutaeigu ríkisins, á eignarhlutum í fyrirtækjum eða félögum sem þau hafa eignast. Sala á eignarhlutum er ferli sem nær allt frá fyrirkomulagi við umsýslu eignarhluta yfir í endanlega ákvörðun um að selja tilteknum aðila tiltekinn eignarhlut.

Starfshópurinn telur að það fyrirkomulag sem hingað til hefur verið haft á þessum málum, þ.e. í tengslum við ráðherranefnd og framkvæmdanefnd um einkavæðingu og svo aftur hlutverk Alþingis í ferlinu, tryggi ekki að hafið sé yfir vafa að jafnræðis og gagnsæis verði gætt við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum. Skilja þurfi á milli markmiðssetningar stjórnvalda um sölu og faglegrar umsjónar með sölu. Þá þarf að efla hlutverk Alþingis í tengslum við ákvörðun um sölu eignarhluta, ræða þar eigandastefnu á hverjum tíma og afgreiða efnislegar tillögur um sölu. Einnig er lagt til að lögfest verði sérstök ákvæði í tengslum við sölu eignarhluta í fyrirtækjum. Þar verði ferlinu lýst, taldar upp ákveðnar meginreglur sem þurfi að fylgja og áréttað að reglur stjórnsýsluréttarins gildi um málsmeðferð við undirbúning fyrir ráðstöfun eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkissjóður á eignarhluti í. Á grundvelli lagaákvæðis verði síðan sett reglugerð þar sem kveðið verði á um hlutverk helstu aðila í söluferlinu. (Sjá nánari umfjöllun í 2.-5. kafla og tillögur í 6. kafla.)

Starfshópurinn leggur til að fjármálaráðuneytið setji stofnunum og sjóðum sem eiga eignarhluti í fyrirtækjum í tengslum við lögbundið hlutverk sitt almennar reglur um eignaumsýslu og sölu eignarhluta í fyrirtækjum sem taki mið af því regluverki sem lagt er til í skýrslunni að tekið verði upp við sölu á eignarhlutum ríkissjóðs. Hann gerir hins vegar ekki tillögu um að þessar stofnanir og sjóðir þurfi að bera hverja sölu undir Alþingi, frekar en verið hefur. (Sjá nánari umfjöllun í 4. kafla og tillögur í 6. kafla.)

Starfshópurinn telur að um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum eigi að gilda sömu viðmið og lagareglur og lagt er til að gildi almennt um sölu eignarhluta í ríkisfyrirtækjum, þótt gert sé ráð fyrir því að Bankasýsla ríkisins leiki þar stórt hlutverk. (Sjá nánari umfjöllun í 5. og 7. kafla og tillögur í 6. kafla.)

Um sölu fjármálafyrirtækja á eignarhlutum í fyrirtækjum gilda nú þegar strangar reglur. Fjármálafyrirtæki hafa í samráði við eftirlitsaðila komið sér upp gagnsæjum ferlum um endurskipulagningu skulda (þar sem m.a. er fjallað um eignasölu) sem byggjast á lögum nr. 107/2009 og verður ekki annað séð en að þau fylgi þessum reglum. Þá hafa viðskiptabankarnir sett sér sérstakar stefnur og reglur sem unnið er eftir. Að lokum hefur Samkeppniseftirlitið sett fram sjónarmið sem eiga að vera ráðandi við sölu banka á endurskipulögðum fyrirtækjum. Starfshópurinn telur að rétta leiðin fyrir ríkið til þess að hafa áhrif á sölu fjármálafyrirtækja í meirihlutaeigu ríkisins sé í gegnum eigandastefnu. Þótt hópurinn telji mikilvægt að fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins átti sig á eðli opinbers eignarhalds þarf að gæta þess að mismuna ekki fjármálafyrirtækjum eftir eignarhaldi. Ef vilji er til þess að setja frekari reglur um sölu fjármálafyrirtækja á eignarhlutum þeirra í fyrirtækjum en nú eru fyrir hendi mælir stafshópurinn með því að beitt verði almennum úrræðum, t.d. lagasetningu, sem nái til allra fyrirtækja, en ekki aðeins þeirra sem ríkið á eignarhluti í. (Sjá nánari umfjöllun og tillögur í 7. kafla.)

Efnisyfirlit

Samantekt og tillögur	2
1. Skipun og umboð starfshópsins	5
I. ÞÁTTUR: Sala ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum	6
2. Sala eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum 1992-2011	6
2.1. Löggjöf um sölu eignarhluta í fyrirtækjum og áform um endurskoðun hennar	6
2.2 Löggjöf um opinber innkaup	9
2.3. Breytt umhverfi frá árinu 2007.....	10
2.4. Samantekt	11
3. Ábendingar og fyrirspurnir eftirlits- og rannsóknaraðila í tengslum við sölu eignarhluta í ríkisfyrirtækjum	11
3.1 Ríkisendurskoðun	11
3.2 Umboðsmaður Alþingis	13
3.3 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndar	14
3.4 Samantekt	16
4. Ákvörðun um sölu	16
4.1 Eigandastefna	16
4.1.1 Fyrirkomulag í Noregi	17
4.1.2 Eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum	17
4.1.3 Eigandastefna og ákvörðun um sölu.....	18
4.2 Umsýsla eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum	18
4.2.1 Fjármálaráðuneytið	18
4.2.3 Bankasýsla ríkisins.....	19
4.2.4 Eignasafn Seðlabanka Íslands	20
4.2.5 Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	20
4.2.6 Byggðastofnun.....	21
4.2.7 Mismunandi markmið með umsýslu eignarhluta og áhrif þess á reglur um sölu	21
4.3 Hlutverk Alþings við ákvörðun um sölu eignarhluta.....	22
4.4 Fyrirætlanir ríkisins varðandi sölu eignarhluta í fyrirtækjum	22
4.4.1 Markmið með sölu	24
4.5 Samantekt	24
5. Framkvæmd sölu	25
5.1 Meginreglur varðandi sölu.....	25
5.2 Söluaðferðir.....	26
5.3 Sölunefnd.....	27
5.4 Ríkiskaup	28
5.5 Skýrt sölufarli	28
5.6 Reglur stjórnarsýsluréttar og sölufarli	30
5.7 Samantekt	30
6. Niðurstöður og tillögur	31

II. ÞÁTTUR: Sala fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum og félögum	34
7. Meðferð fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum og félögum	34
7.1 <i>Tilkoma eignarhalds ríkisins í fjármálafyrirtækjum</i>	34
7.1.1 Eignarhald viðskiptabankanna.....	34
7.1.2 Eignarhald á sparissjóðum.....	35
7.2 <i>Fyrirtæki í eigu og undir yferráðum banka</i>	36
7.2.1 Heimildir til yfirtöku fyrirtækja	36
7.2.2 Reglur og tilmæli varðandi sölu eignarhluta í fyrirtækjum	37
7.3 <i>Sérstakar reglur um sölu banka á eignarhlutum í fyrirtækjum</i>	39
7.4 <i>Hlutverk ríkisins sem eigandi í fjármálafyrirtækjum hvað varðar sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum</i>	40
7.5 <i>Samantekt</i>	41
7.6 <i>Tillögur</i>	42
Heimildaskrá	43
Viðauki: Fyrirtæki í eigu ríkissjóðs.....	45

1. Skipun og umboð starfshópsins

Í febrúar 2011 skipaði forsætisráðherra starfshóp til að yfirfara hvort nægilega sé tryggt í lögum og reglum að jafnræðis og gagnsæis sé gætt við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins.

Athugun starfshópsins skiptist í tvo meginþætti. Annars vegar tók hann til athugunar sölumeðferð á eignarhlutum í þeim fyrirtækjum og félögum sem ríkið á eða kann að eignast, svo sem um málsmeðferð, sölufyrirkomulag og skilyrði gagnvart kaupendum. Í því sambandi fjallaði hópurinn sérstaklega um reglur um einkavæðingu ríkisfyrirtækja, en verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja frá 1996 eru enn í gildi (I. þáttur, 2.-6. kafli). Hins vegar skoðaði starfshópurinn meðferð fjármálafyrirtækja, í meirihlutaeigu ríkisins, á eignarhlutum í fyrirtækjum eða félögum sem þau hafa eignast. Starfshópurinn tók í þessu sambandi mið af eigandastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem fjármálaráðuneytið birti í september 2009 og lögbundnu hlutverki Bankasýslunnar, sbr. sérstaklega i- og j-lið 4. gr. laga, nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins (II. þáttur, 7. kafli).

Í starfshópnum sátu Arnar Þór Músson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, formaður, Pétur Berg Matthíasson, sérfræðingur í fjármálaráðuneytinu, og Þóra Margrét Hjaltsted, skrifstofustjóri í efnahags- og viðskiptaráðuneytinu. Með hópnum starfaði Sigrún Ólafsdóttir, sérfræðingur í forsætisráðuneytinu. Þá lögðu Arnór Snæbjörnsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, og Haraldur Steinþórsson, lögfræðingur í fjármálaráðuneytinu, starfshópnum lið við skrif á skýrslunni.

Starfshópurinn hélt fimmtán fundi á tímabilinu febrúar til nóvember 2011. Starfshópurinn heimsótti Bankasýslu ríkisins og átti þar fund með Elínu Jónsdóttur forstjóra og Snorra Jakobssyni. Einnig var Eignarhaldsfélag Seðlabankans sótt heim þar sem rætt var við Hauk C. Benediktsson framkvæmdastjóra og að lokum var farið á fund Ríkiskaupa og rætt við Júlíus S. Ólafsson forstjóra og Guðmund I. Guðmundsson yfirlögfræðing. Auk þess hafa meðlimir starfshópsins átt samtöl við starfsmenn fjármálaráðuneytisins, Samkeppniseftirlitsins, starfsmenn ráðuneytanna í Brussel, sendiráðs Íslands í Noregi o.fl. Loks má geta þess að ýmsir aðilar lásu yfir drög að skýrslunni að hluta eða í heild og komu með ábendingar.

I. ÞÁTTUR: SALA RÍKISINS Á EIGNARHLUTUM Í FYRIRTÆKJUM

2. Sala eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum 1992-2011

Með einkavæðingu er átt við sölu ríkisfyrirtækja og nauðsynlegan undirbúning fyrir slíka sölu, svo sem breytingar á rekstrarformi ríkisstarfsemi, reglusetningu á tilteknum mörkuðum o.fl.¹ Einkavæðing komst fyrst á dagskrá 1983 og var eindregið stefnumál allra ríkisstjórna á tímabilinu 1991-2007.

Í ársbyrjun 1992 var sett á fót ráðherranefnd um einkavæðingu, sem ætlað var að hafa yfirstjórn verkefnisins með höndum. Í nefndinni áttu sæti forsætisráðherra, fjármálaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra.² Fljótlega sama ár var sett á fót sérstök framkvæmdanefnd til þess að annast daglega umsjón fyrir hönd ráðherranefndarinnar. Hlutverk framkvæmdanefndarinnar var frá upphafi að safna saman þekkingu á einn stað og samræma fagleg vinnubrögð á sviði einkavæðingar.

Í skýrslu framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 1995 segir að helstu ástæður sölu eignarhluta séu að:

1. einkarekstur sé talinn hagkvæmari en ríkisrekstur,
2. einkavæðing stuðli að dreifingu valds,
3. einkavæðing efli hlutabréfamarkað,
4. einkavæðing bæti stöðu ríkissjóðs,
5. einkavæðing bæti hag neytenda,
6. starfsmenn beri meira úr bótum,
7. einkavæðing dragi úr áhrifum sérhagsmunahópa,
8. einkavæðing bæti hag fyrirtækja í heild og
9. einkavæðing auki samkeppni.³

Á árunum 1992-2007 áttu sér stað á vegum framkvæmdanefndar um einkavæðingu 48 sölur á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum. Fyrirtækin sjálf voru nokkuð færri, þ.e. 38, enda voru hlutir í sumum þeirra, aðallega bönkunum, seldir í nokkrum skrefum. Söluandvirði þeirra var alls 165 milljarðar kr. á verðlagi ársins 2007. Hæstu upphæðirnar fengust fyrir söluna á Landssímanum haustið 2005 og á ríkisbönkunum þremur, Landsbanka, Búnaðarbanka og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins, FBA, sem seldir voru á árunum 1998-2003.⁴ Þessi framkvæmd var einn af lykilþáttum stefnu um nýskipan í ríkisrekstri sem unnið var eftir á þessum árum.⁵

2.1. Löggjöf um sölu eignarhluta í fyrirtækjum og áform um endurskoðun hennar

Mismunandi reglur gilda í ríkjum OECD um sölu eignarhluta. Í meginráttum má greina þrjár útfærslur: (i) lögbundna áætlun um einkavæðingu til lengri tíma sem m.a. heimili sölu fjölda fyrirtækja, (ii) sérlög um hverja sölu og (iii) heimild veitt í fjárlögum um hverja sölu.⁶ Framkvæmdina hér á landi virðist mega fella undir sambland af leið (ii) og (iii).

¹ Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja 1997, bls. 7-21.

² Árið 1996 tók utanríkisráðherra einnig sæti í nefndinni. Jafnframt var ákveðið að fulltrúar ráðherranna fjögurra ættu sæti í framkvæmdanefndinni. Þegar nefndin hafði til umfjöllunar einkavæðingarverkefni sem féllu undir málefnasvið annarra ráðherra skyldi fulltrúi viðkomandi ráðuneytis taka sæti í nefndinni.

³ Framkvæmdanefnd um einkavæðingu 1995, bls. 8-9.

⁴ Framkvæmdanefnd um einkavæðingu 2007, bls. 37. Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, 1. b., 4. kafli, bls. 84.

⁵ Fjármálaráðuneytið 1996.

⁶ OECD 2003.

Samkvæmt 40. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands verða fasteignir ríkisins ekki seldar nema samkvæmt sérstakri lagaheimild. Í meginatriðum hefur verið um tvær leiðir að ræða þegar kemur að sölu eignarhluta. Annars vegar hefur fjármálaráðherra verið veitt einföld heimild í 6. gr. fjárlaga hvers árs til að selja hlutabréf í eigu ríkisins, sbr. nú 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997.⁷ Hins vegar hafa verið sett sérlög um hverja sölu.

Nokkur dæmi eru um að rekstur ríkisfyrirtækja hafi með sérlögum verið færður í form einkafyrirtækja, þá oftast með hlutafélagavæðingu. Í raun er hlutafélagavæðingin stærsti hluti einkavæðingar, en í því ferli er rekstur færður yfir í einkaréttarlegt form. Salan er síðan lokaskrefið í einkavæðingarferlinu. Lög þessa efnis voru jafnan allítarleg, sbr. t.d. lög nr. 89/1994, um stofnun hlutafélags um Áburðarverksmiðju ríkisins, og lög nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands. Ákvæði laganna um aðferð við endanlega sölu hlutafjár voru hins vegar með öllu opin og óákvörðuð. Þannig sagði aðeins í breytingarlögum nr. 70/2001 við lögin um Landsbankann og Búnaðarbankann, að „heimilt væri að selja hlutafé ríkissjóðs“ í bönkunum tveimur.

Í október 1993 samþykkti ríkisstjórnin verklagsreglur um framkvæmd einkavæðingar. Reglurnar byggðust á reynslu framkvæmdanefndar um einkavæðingu til þess tíma og var þeim ætlað að veita aukið aðhald við framkvæmd einkavæðingar. Reglurnar komu til endurskoðunar árið 1996. Nýjar verklagsreglur um einkavæðingu voru samþykktar í ríkisstjórn 9. febrúar 1996. Reglurnar eru enn í gildi, þótt þeim hafi ekki verið beitt síðan 2007, þegar síðustu sölur á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum, samkvæmt þeim, fóru fram.⁸ Meginefni reglnanna er sem hér segir:

1. *Yfirstjórn:* Lýsing á yfirstjórn einkavæðingar, ráðherranefnd og framkvæmdanefnd.
2. *Samræming:* Framkvæmdanefndin skal sjá til þess að fyllsta samræmis er gætt við einkavæðingu, t.d. við breytingu ríkisfyrirtækis í hlutafélag og hvað varðar réttindamál starfsmanna við sölu.⁹
3. *Úttekt:* Einkavæðingarnefnd skal láta fara fram forúttekt á rekstri og rekstrarumhverfi fyrirtækis áður en ráðist er í ferli einkavæðingar. Markmiðið er að tryggja fullnægjandi upplýsingar um stöðu fyrirtækis áður en sala er ákveðin.
4. *Auglýsingar:* Fyrirtæki skulu ávallt auglýst almenningi til kaups og öllum þannig tryggður réttur til þess að bjóða í þau.
5. *Söluaðferð:* Viðkomandi ráðuneyti ákveður, að fengnum tillögum framkvæmdanefndar, hvaða söluáferð skuli viðhöfð (tilboð eða almennt útboð).
6. *Sala:* Taka skal því tilboði sem gefur öruggustu greiðslurnar og hæsta staðgreiðsluverðið, sbr. þó 8. gr. Hafna skal öllum tilboðum ef þau eru ófullnægjandi.
7. *Verðbréfafyrirtæki:* Úttekt á fyrirtækjum, ráðgjöf og umsjón með sölu, sbr. 3.-6. gr., skal unnin af löggiltum verðbréfafyrirtækjum, sem valin skulu að undangengnu útboði.
8. *Takmarkanir á sölu til einstakra aðila:* Heimilt er að setja hámark á hlutafjárkaup hvers aðila, eða fjárhagslega tengdra aðila, til að tryggja dreift eignarhald.
9. *Sérréttindi ríkisfyrirtækja:* Afnema skal öll slík sérréttindi eða sérkvaðir fyrir sölu.

⁷ Í 29. gr. laga um fjárreiður ríkisins, nr. 88/1997, er kveðið á um að ríkisaðilar í A-hluta skuli hverju sinni afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma, (i) fasteignir, (ii) eignarhluta í félögum, (iii) skip og flugvélar, (iv) söfn og safnahluti sem hafa að geyma menningarverðmæti og (v) aðrar eignir sem verulegt verðgildi hafa [...]. Með lögum er átt við fjárlög og fjárukalög auk almennra laga.

⁸ Segja má að eiginleg einkavæðing, eða sala á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum, hafi ekki farið fram síðan 16,67% hlutur í Baðfélagi Mývatnssveitar var seldur árið 2007.

⁹ Þetta ákvæði var nýmæli í reglunum 1996.

10. *Frávik:* Viðkomandi ráðuneyti er heimilt samkvæmt tillögu framkvæmdanefndar að samþykkja frávik frá reglunum, ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Greina þarf frá slíkum frávikum áður en þau koma til framkvæmdar svo og opinberlega að lokinni þeirri umfjöllun.
11. *Upplýsingar:* Viðkomandi ráðuneyti skal veita upplýsingar til fjölmiðla og annarra aðila um stöðu einkavæðingarverkefna á þeirra sviði eins skjótt og kostur er. Framkvæmdanefnd annast hins vegar almenna kynningu á einkavæðingarstefnunni, m.a. með útgáfu ársskýrslu.
12. *Gildissvið:* Verklagsreglurnar ná til allra fyrirtækja sem ríkissjóður selur eða hyggst selja að hluta til eða öllu leyti. Þær ná einnig til sölu eignarhluta í fyrirtækjum sem ríkissjóður selur eða hyggst selja. Viðkomandi ráðuneyti og framkvæmdanefnd um einkavæðingu bera ábyrgð á að farið sé að reglunum.¹⁰

Þessar reglur eru ágætar eins langt og þær ná. Gagnrýna má að ábyrgð á framkvæmd einkavæðingar er ekki á einni hendi. Þá virðast valdmörk milli ráðherranefndar, framkvæmdanefndar og einstakra ráðuneyta vera óljós. Jafnframt verður 10. gr. reglnanna að teljast óheppileg, en hún veitir viðkomandi ráðuneyti opna heimild til að samþykkja „frávik“ frá reglunum ef „sérstakar aðstæður“ eru fyrir hendi, samkvæmt tillögu framkvæmdanefndarinnar.¹¹

Í reglugerð nr. 206/2003, um ráðstöfun eigna ríkisins, segir að um sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum fari eftir ákvörðun fjármálaráðherra og þess ráðherra sem fer með eignarhlutann. Af reglugerðinni er ljóst að Ríkiskaupum er ekki ætlað að annast umsýslu við sölu eignarhluta. Stofnunin annast þó sölu á öðrum eignum, t.d. fasteignum, skipum og flugvélum, í eigu ríkisins.

Ýmis önnur lög hafa þýðingu við ráðstöfun á eignarhlutum, t.a.m. gilda reglur stjórnisýsluréttar um framkvæmdanefnd um einkavæðingu, þ.e. ákvæði stjórnisýslulaga og óskráðar grundvallarreglur stjórnisýsluréttar. Fulltrúum í nefndinni ber t.d. að upplýsa um vanhæfisástæður, sbr. 3. gr. stjórnisýslulaga. Þá hefur úrskurðarnefnd um upplýsingamál úrskurðað að starfsemi framkvæmdanefndar um einkavæðingu falli undir upplýsingalög.¹² Við sölu á eignum ríkisins ber einnig að taka tillit til samkeppnislaga en ákvarðanir um sölu mega ekki takmarka samkeppni.

Í framhaldi þess að Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis gerðu allnokkrar athugasemdir og ábendingar við verklagsreglur um einkavæðingu og framkvæmd þeirra (sjá 3. kafla), skipaði forsætisráðherra starfshóp, árið 2005, um endurskoðun reglnanna. Starfshópnum var falið í samráði við framkvæmdanefnd um einkavæðingu að skoða hvort rétt væri að endurskoða verklagsreglur um útboð og sölu ríkisfyrirtækja í ljósi reynslunnar og meta hvort ástæða væri til þess að lögfesta meginreglur um sölu ríkiseigna, sem verklagsreglurnar taka til.

Í niðurstöðum starfshópsins frá mars 2007 er m.a. rakið að við ráðstöfun eigna hjá framkvæmdanefnd um einkavæðingu gildi reglur stjórnisýsluréttar, þ.e. ákvæði stjórnisýslulaga og óskráðar grundvallarreglur stjórnisýsluréttarins. Þá sé það tiltekið ráðuneyti sem beri ábyrgð á ráðstöfun eigna og það vald verði ekki framselt til annars aðila, t.d. ráðherranefndar og framkvæmdanefndar, nema á grundvelli ótvíræðrar lagaheimildar. Niðurstaða hópsins var sú að ekki þyrfti að breyta lögum eða lögfesta sérstakar meginreglur um sölu ríkiseigna, m.a. þar sem þessi skilningur á ábyrgð á ráðstöfun eignanna væri skýr. Starfshópurinn lagði þó til að gerðar yrðu breytingar á verklagsreglunum, m.a. með hliðsjón af þeim breytingum sem átt höfðu sér stað á löggjöf er varðar starfsemi stjórnisýslunnar. Tillögurnar hafa ekki komið til framkvæmdar, en meginefni þeirra er sem hér segir:

¹⁰ Framkvæmdanefnd um einkavæðingu 1999, bls. 72-74.

¹¹ Sjá nánar umfjöllun í 3. kafla um sölu á eignarhlutum ríkisins í Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

¹² Sjá t.d. úrskurð A-169/2003 (útboð á hlut ríkisins í Íslenskum aðalverktökum).

1. Framsetning og efni verklagsreglna taki mið af því til hvaða ráðuneytis viðfengsefnið einkavæðing verði lagt.
2. Undirstrika beri að ráðherranefnd um einkavæðingu gegni pólitísku samræmingarhlutverki, sem m.a. felist í því að fylgjast með framgangi þeirrar stefnu sem ákveðin hafi verið varðandi sölu ríkisfyrirtækja, og að vera viðkomandi ráðherra til stuðnings í einstökum málum. Til greina komi að leggja niður ráðherranefndina en gera ráð fyrir því að hin pólitíska stefnumörkun sé ávallt í verkahring ríkisstjórnarinnar. Þannig yrði eytt misskilningi um að ráðherranefndin færi með vald til þess að selja ríkisfyrirtæki.
3. Undirstrika beri að hlutverk framkvæmdanefndar um einkavæðingu sé ráðgefandi og stjórnvöldum til aðstoðar. Nefndin taki ekki stjórnvaldsáskvarðanir.
4. Skýra þurfi nánar samskipti framkvæmdanefndarinnar og viðkomandi ráðuneytis. Einkum að því er varðar hvernig nefndinni skuli falin einstök verkefni, hvernig hún skuli haga upplýsingagjöf sinni til viðkomandi ráðherra og kynni tillögur sínar fyrir honum og hvernig nefndin skuli leita eftir ákvörðun hans eða eftir atvikum staðfestingu hans á þeim.
5. Taka þurfi fram að meðferð einstakra mála skuli fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga.
6. Mæla þurfi fyrir um skyldu þeirra sem koma að undirbúningi og sölu ríkisfyrirtækja eða hlutum í öðrum fyrirtækjum til að upplýsa um vanhæfisástæður, sbr. 3. gr. stjórnarsýslulaga.
7. Formgera þurfi þá framkvæmd sem mótast hefur við sölu einstakra ríkisfyrirtækja eða hluta í þeim og að við það verði jafnframt tekið mið af framkomnum ábendingum Ríkisendurskoðunar.¹³

Í skýrslu starfshópsins var gagnrýnt að málaflokkurinn, eða stjórnarmálefnið, einkavæðing hafði ekki verið lagt formlega til tiltekins ráðuneytis í lögum eða reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Það væri hins vegar nauðsynlegt með hliðsjón af réttarreglum um skipulag stjórnarsýslunnar og um valdbærni.¹⁴ Gerðar hafa verið lagabreytingar sem koma að nokkru til móts við þessa athugasemd. Með lögum um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins, nr. 98/2009, var fjármálaráðherra falin ábyrgð á umsýslu nær allra fyrirtækja í eigu ríkisins, en áður hafði ábyrgðin hvílt hjá ráðherra viðkomandi málefnasviðs, sem leita þurfti samþykkis fjármálaráðherra til notkunar söluheimildar. Fjármálaráðherra fer þannig með mál sem varða eignir ríkisins, þar á meðal „fasteignir, verðbréf og hlutabréf, svo og fyrirvar þeirra að því marki sem þær eignir eru ekki faldar öðrum“, sbr. B-lið 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2011, um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands. Starfshópurinn telur til þess að styrkja þessa skipan enn frekar að í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands ætti að taka fram að fjármálaráðherra fari með sölu eignarhluta í fyrirtækjum og þannig tekin af allur vafi um forræði.

2.2 Löggjöf um opinber innkaup

Líta má svo á að opinber innkaup séu ein hlið á samskiptum ríkis og einkamarkaðar en sala eignarhluta í fyrirtækjum sé önnur. Við umfjöllun um fyrirkomulag vegna sölu eignarhluta í fyrirtækjum er því gagnlegt, til samanburðar, að skoða fyrirkomulag opinberra innkaupa. Um opinber innkaup fer samkvæmt sérlögum, nr. 84/2007. Í 1. gr. þeirra segir að tilgangur þeirra sé að „ tryggja jafnræði fyrirtækja við opinber innkaup, stuðla að hagkvæmni í opinberum rekstri með virkri samkeppni og efla nýsköpun og þróun við innkaup hins opinbera á vörum, verkum og þjónustu.“ Sérstök stofnun, Ríkis-kaup, hefur það meginhlutverk að veita opinberum stofnunum og fyrirtækjum almenna þjónustu og ráðgjöf á sviði innkaupa.

¹³ Starfshópur um endurskoðun verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja 2007, bls. 4-5.

¹⁴ Starfshópur um endurskoðun verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja 2007, bls. 14.

Í áfangaskýrslu Ríkisendurskoðunar um opinber innkaup frá febrúar 2011 segir m.a.: „Til að tryggja fagleg og öguð innkaup hafa stjórnvöld lagt áherslu á að móta skýran lagaramma og markvissa stefnu um málaflokkinn. Sú viðleitni birtist bæði í lögum um opinber innkaup, nr. 84/2007, og í innkaupa-stefnu ríkisins sem sett var í fyrsta sinn haustið 2002 og hefur gildi stjórnsýslufyrirmæla. Þar eru bæði settar tilteknar leikreglur um það hvernig standa skuli að opinberum innkaupum og tilgreind mælanleg markmið sem ráðuneytum og stofnunum ríkisins ber að stefna að í eigin rekstri.“¹⁵ Þá hefur verið gefin út sérstök handbók um opinber innkaup og handbók um gerð þjónustusamninga.¹⁶ Ástæður þessarar skýru umgjarðar um opinber innkaup hér á landi má að einhverju leyti rekja til þess að opinber innkaup falla undir gildissvið samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES). Það gerir sala á eignarhlutum hins vegar ekki.

Stofnunin aðstoðar m.a. við sölu á eignum ríkisins en í 2. mgr. 85. gr. laganna segir: „Ríkiskaup ráðstafa eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra.“ Þrátt fyrir þetta ákvæði hefur stofnunin ekki tekið beinan þátt í stærstu einkavæðingarverkefnum í gegnum tíðina. Þau hafa að mestu leyti verið unnin af framkvæmdanefnd um einkavæðingu og með utanaðkomandi ráðgjöf.

Þegar skoðuð eru meginsjónarmið við sölu ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum er gagnlegt að hafa til hliðsjónar framkvæmd innkaupamála opinberra aðila. Í II. kafla laga nr. 84/2007, um opinber innkaup, eru settar almennar reglur um opinber innkaup. Þar segir í 14. gr.: „[g]æta skal jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Óheimilt er að mismuna fyrirtækjum á grundvelli þjóðernis eða af öðrum sambærilegum ástæðum. Það telst ekki andstætt jafnræði að áskilja að vara sé afhent, þjónusta veitt eða verk unnið á tilteknum stað, enda byggist slíkur áskilnaður á málefnalegum ástæðum.“ Þá koma fram í lögnum nokkur viðmið varðandi mat á tilboðum, t.d. segir í 72. gr.: „[v]ið val á tilboði skal gengið út frá hagkvæmasta boði. Hagkvæmasta tilboð er það boð sem er lægst að fjárhæð eða það boð sem fullnægir þörfum kaupanda best samkvæmt þeim forsendum sem settar hafa verið fram í útboðsgögnum, sbr. 45. gr. Óheimilt er að meta tilboð á grundvelli annarra forsendna en fram koma í útboðsgögnum, sbr. 45. gr.“ Í 45. gr. segir svo: „[f]orsendur fyrir vali tilboðs skulu annaðhvort miðast eingöngu við lægsta verð eða fjárhagslega hagkvæmni frá sjónarhóli kaupanda. Forsendur sem liggja til grundvallar mati á fjárhagslegri hagkvæmni skulu tengjast efni samnings“. Mun ítarlegar er fjallað um það í lögnum hvað skuli koma fram í útboðslýsingu og hvernig hún skuli unnin.

2.3. Breytt umhverfi frá árinu 2007

Frá árinu 2007, þegar starfshópur forsætisráðherra um endurskoðun verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja lauk störfum með tillögum um breytingar á verklagsreglum um einkavæðingu, hefur eiginleg einkavæðing eða sala ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum ekki átt sér stað. Aftur á móti hafa tvær veigamiklar breytingar átt sér stað sem tengjast umræðunni um sölu ríkiseigna.

Í fyrsta lagi hefur ríkið eignast hluti í fjölmörgum fjármálafyrirtækjum og í tengslum við það sett upp sérstakt skipulag í tengslum við umsýslu með hlutina. Í lok árs 2008, í kjölfar bankahruns, eignaðist ríkið Nýja Landsbankann (NBI), Nýja Kaupþing (nú Arion) og Nýja Glitni (nú Íslandsbanka) að fullu, einnig hefur ríkið eignast hluti í Sparisjóðum.¹⁷ Eftir samninga við kröfuhafa eignuðust þeir hluti í stóru bönkunum en ríkið heldur einnig á eignarhlutum í þeim, mest í Landsbanka. Eins og nánar verður vikið að í 7. kafla er ekki er hægt að kalla þessa samninga við kröfuhafa sölu á eignarhlutum í

¹⁵ Ríkisendurskoðun 2010, bls. 5.

¹⁶ Ríkiskaup 2008 og fjármálaráðuneyti 2005.

¹⁷ Sjá nánari umfjöllun í 7. kafla.

fyrirtækjum í eigu ríkisins í sama skilning og um er rætt í þessari skýrslu, en möguleg sala á núverandi hlutum í þessum fjármálafyrirtækjum kynni á hinn bóginn að falla þar undir.

Í öðru lagi hefur ríkisstjórnin mótað skýra stefnu um miðlægt skipulag varðandi eignarhald innan ríkisins á hlutabréfum í eigu ríkisins sem er stefnubreyting frá því sem áður var þegar einkavæðing ríkisfyrirtækja stóð sem hæst. Þessi breyting leiðir t.d. til þess að margar ábendingar starfshóps forsætisráðherra frá 2007, sem miðuðust við að eignarhald ríkisfyrirtækja væri dreift á mismunandi ráðuneyti, eiga ekki við lengur.

2.4. Samantekt

Á árunum 1991-2007 hefur ríkið selt eignarhluti í um 48 fyrirtækjum. Þá eru aðeins talin fyrirtæki í eigu ríkissjóðs en ekki sölur sjóða og fyrirtækja í eigu ríkisins á hlutabréfum sem þau gætu hafa átt. Unnið var eftir verklagsreglum og héldu sérstök ráðherranefnd og framkvæmdanefnd utan um söluna.

Erlendis er ekki algengt að sett hafi verið sérstök lög um sölu ríkisfyrirtækja eða einkavæðingu þeirra. Sama á við hér á landi. Ekki hafa verið lögfestar meginreglur um hvaða viðmið skuli hafa að leiðarljósi við sölu á eignarhlutum en almenn lagaákvæði um starfshætti stjórnslunnar gilda þó þar um.

Viðamikið regluverk og skýr stefnumörkun markar rammann utan um opinber innkaup. Sala eignarhluta á margt skylt með opinberum innkaupum, þ.e. verið er að úthluta gæðum sem ríkið hefur yfir að ráða og því mikilvægt að svipuð meginviðmið séu notuð þegar eignir eru seldar og eignir, vörur og þjónusta eru keyptar.

3. Ábendingar og fyrirspegnir eftirlits og rannsóknaraðila í tengslum við sölu eignarhluta í ríkisfyrirtækjum

Ríkisendurskoðun hefur í nokkrum skýrslum gert úttektir á sölu ríkisfyrirtækja að umfjöllunarefni. Auk þess hefur umboðsmaður Alþingis sent fyrirspegnir um framkvæmd á sölu ríkisfyrirtækja. Loks hefur rannsóknarnefnd Alþingis fjallað ítarlega um sölu á eignarhlutum ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. árin 2002-2003.

3.1 Ríkisendurskoðun

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins 1991-1994 er m.a. að finna ítarlega umfjöllun um allar sölur eignarhluta í ríkisfyrirtækjum á því tímabili sem skýrslan nær til. Meðal þess sem Ríkisendurskoðun bendir á er að verklagsreglur framkvæmdanefndarinnar séu ekki lagalega bindandi og því sé gildi þeirra takmarkað. Í skýrslunni eru eftirtaldar ábendingar gerðar um þau atriði sem stofnunin telur mikilvægt að hugað verði að við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum:¹⁸

1. Einum aðila innan stjórnkerfisins sé falin umsjón með sölunni og beri á henni ábyrgð.
2. Skilja þarf eins og frekast er unnt á milli markmiðssetningar stjórnvalda og faglegrar umsjónar með sölu.
3. Við sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum ætti að nýta þekkingu sem til staðar er innan stjórnkerfisins eftir því sem kostur er áður en leitað er til utanaðkomandi aðila.
4. Marka þarf ákveðna stefnu varðandi breytingar sem gera þarf á fyrirtækjum áður en þau eru seld, enda ekki sjálfgefið að ríkisfyrirtæki séu að óbreyttu góð söluvara.
5. Skoða þarf hvort æskilegt sé að greina á milli aðkeyptrar þjónustu annars vegar við undirbúning og hins vegar við umsjón með sölu ríkisfyrirtækja.
6. Lögfesta þarf reglur sem kveða á um hvernig standa ber að sölu á eignum ríkisins.

¹⁸ Ríkisendurskoðun 1994, bls. 5-6.

7. Athuga þarf hvort ástæða er til að auka kynningu til almennings í tengslum við sölu á fyrirtækjum í eigu ríkisins.
8. Fyrirtæki sem ríkið hyggst selja ætti undantekningarlaust að auglýsa opinberlega til sölu.
9. Áður en fyrirtæki eru boðin til sölu ætti að kynna hvaða sjónarmið verða látin ráða mati á tilboðum.
10. Gefa þarf hæfilega rúma tímafresti þegar fyrirtæki eru boðin til sölu.
11. Skilyrði sem hugsanlegum kaupendum eru sett verða að vera sanngjörn og tryggja jafnræði á milli þeirra.
12. Æskilegt er að stjórnvöld hafi fyrirfram mótað sér skoðun á hvað sé lægsta ásættanlega söluverð hverju sinni.
13. Taka þarf afstöðu til þess hvort ástæða er til að selja einstök ríkisfyrirtæki í áföngum.
14. Nauðsynlegt er að eftir hverja eignasölu sé útbúið uppgjör sem sýnir söluverð og ráðstöfun eigna, uppgjör skulda og kostnað samfara sölnni.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá október 2002 um útboð á fjórðungshlut ríkisins í Landsbanka Íslands hf. kemst stofnunin að þeirri niðurstöðu að verklagsreglur framkvæmdanefndar um einkavæðingu hafi ekki verið brotnar en bendir á ákveðna þætti sem betur hefðu mátt fara. Þar eru þessi þættir helstir:¹⁹

1. Ekki lá fyrir nákvæm verkáætlun þegar forvals- og útboðsferlið hófst með auglýsingu.
2. Ekki var nægjanlega snemma í ferlinu gerð nákvæm og formleg grein fyrir söluferlinu og tímasetningum í því sambandi.
3. Æskilegra hefði verið að fyrr í ferlinu hefðu bæði legið fyrir nákvæmari og skýrari upplýsingar um þau atriði, sem úrslitum réðu við valið, og a.m.k. leiðbeining um innbyrðis vægi þeirra.
4. Huga hefði mátt betur að birtingu ákvörðunar um að víkja frá 6. gr. verklagsreglnanna, þannig að formlega og með skýrum hætti væri gerð grein fyrir breytingunum.
5. Framkvæma hefði mátt kostgæfniathugun til handa bjóðendum fyrr í ferlinu.
6. Æskilegt hefði verið að sjálfstæð skoðun af hálfu ríkisins eða ráðgjafa hans á fjárhagslegri getu bjóðenda hefði farið fram.
7. Tímabært sé að endurskoða verklagsreglur um einkavæðingu.

Í skýrslu framkvæmdanefndar um einkavæðingu fyrir árin 1999-2003 er fjallað um athugasemdir Ríkisendurskoðunar í tengslum við útboð á fjórðungshlut í Landsbankanum. Þar segir að þrátt fyrir að verklagsreglunum hafi ekki verið breytt séu markmið þeirra um að tryggja jafnan aðgang og faglegan undirbúning og að samræma vinnubrögð enn í fullu gildi. Þá hafi verið lögð á það sérstök áhersla í störfum nefndarinnar að taka tillit til ábendinga Ríkisendurskoðunar frá því árinu áður. Það hafi m.a. verið gert með því að auka upplýsingastreymi og gagnsæi í einstökum verkefnum.²⁰

Árið 2003 vann Ríkisendurskoðun úttekt á einkavæðingu helstu ríkisfyrirtækja árin 1998-2003. Í úttektinni setur Ríkisendurskoðun fram nokkrar tillögur og ábendingar um hvað hefði betur mátt fara í söluferlinu, m.a. þessar:

1. Tryggja þurfi betur að framkvæmdanefnd um einkavæðingu komi að verkefnum á byrjunarstigi svo vinnubrögð milli einkavæðingarverkefna séu samræmd.
2. Í verklagsreglurnar skortir reglur eða leiðbeiningar um það hvernig staðið skuli að verðlagningu eftir að verðmat liggur fyrir.
3. Í verklagsreglum þurfi að koma fram hvernig tilkynna eigi um það ef sérstök sjónarmið ráði mati á tilboðum.

¹⁹ Ríkisendurskoðun 2002, bls. 30-31.

²⁰ Framkvæmdanefnd um einkavæðingu 2003, bls. 16-17.

4. Ganga skuli frá sérstöku fjárhagslegu uppgjöri við lok hverrar sölu.²¹

Í minnisblaði Ríkisendurskoðunar til formanns fjárlaganefndar, dags. 13. júní 2005, var fjallað um hæfi Halldórs Ásgrímssonar, forsætisráðherra og fyrrverandi utanríkisráðherra, til þess að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. til S-hópsins, en hann átti sæti í ráðherranefnd um einkavæðingu.²² Ríkisendurskoðun áleit að samkvæmt verklagsreglunum hvíli frumkvæði, ákvörðunarvald og ábyrgð í höndum viðkomandi ráðherra þrátt fyrir að leitað sé staðfestingar ráðherranefndar, enda séu slíkar staðfestingar eðlisskyldari staðfestingum ríkisstjórnar en ákvörðun stjórnarsýslunefnda. Þá taldi stofnunin einnig að lögformleg staða ráðherranefndar og framkvæmdanefndar sé óljós og hvatti til þess að verklagsreglurnar væru endurskoðaðar og jafnvel lögfestar.²³

3.2 Umboðsmaður Alþingis

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra 27. september 2005 gerir umboðsmaður grein fyrir þeim ábendingum sem honum hafi borist og „lúta að framkvæmd á sölu ríkisfyrirtækja og félaga í eigu ríkisins, þ.e. svonefndri einkavæðingu, og þá sérstaklega beitingu reglna um sérstakt hæfi þeirra sem koma að undirbúningi og töku slíkra ákvarðana af hálfu stjórnvalda“ og að þær hafi leitt til þess að hann sé að huga að því hvort ástæða sé til að hann taki tiltekin atriði til athugunar að eigin frumkvæði. Í því ljósi er óskað eftir upplýsingum frá ráðuneytinu og m.a. spurt:

Hvort tekin hafi verið afstaða til ábendinga Ríkisendurskoðunar sem fram komu í minnisblaði til formanns fjárlaganefndar 13. júní 2005 og hvort uppi séu áform um að leggja fyrir Alþingi frumvarp sem innhaldi almennar reglur um undirbúning og töku ákvarðana og framkvæmd verkefna sem falla undir einkavæðingu.

Hvort uppi séu áform um að endurskoða efni þeirra reglna sem gilda um útboð og sölu ríkisfyrirtækja þannig að staða einstakra aðila, þ.m.t. nefnda sem komi að umræddum ákvörðunum, verði gerð skýrari og hvernig reglur stjórnarsýsluréttarins eigi við um störf þeirra.

Hvort fylgt hafi verið einhverjum ákveðnum reglum eða verklagi við upplýsingagjöf af hálfu þeirra sem komið hafa að undirbúningi og töku ákvarðana um einkavæðingu um hugsanlega vanhæfisástæður og ef svo sé ekki hvort ráðuneytið telji að það gæti verið til glöggvunar fyrir þá sem koma að slíkum verkefnum fyrir hönd ríkisins ef í reglum kæmu fram einhverjar lágmarksviðmiðanir og að hverju slík upplýsingagjöf eigi að beinast.

Hvort teknar hafi verið ákvarðanir um að bjóða til sölu á næstunni eignarhluta ríkisins í einhverjum félögum eða rekstareiningum sem starfræktar eru á vegum ríkisins og þá jafnframt hvort gerð hafi verið úttekt á því af hálfu ríkisstjórnarinnar eða framkvæmdanefndar um einkavæðingu hvaða eignarhluti ríkisins í félögum geti komið til greina að fara með á sama hátt og gert hefur verið við umrædda einkavæðingu.

Í svarbréfi forsætisráðuneytisins dags. 18. október 2005 er upplýst að ríkisstjórnin hafi ákveðið að fara yfir verklagsreglurnar og velt upp ýmsum atriðum í þeim efnunum. Skipaður hafi verið starfshópur fjögurra ráðuneyta til þess að kanna þörfina á endurskoðun verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra, dags. 1. nóvember 2005, er óskað eftir því að gerð verði grein fyrir framvindu og stöðu málsins hjá starfshópnum. Með bréfi frá forsætisráðuneyti til

²¹ Ríkisendurskoðun 2003, bls. 14-15.

²² Ríkisendurskoðun 2005, bls. 4-6.

²³ Með viðkomandi ráðherra er átt við þann ráðherra sem fer með þann eignarhlut sem seldur er hverju sinni.

umboðsmanns, dags. 21. desember 2005, var honum kynnt verkáætlun starfshópsins. Umboðsmanni var síðar gerð grein fyrir því að vænta mætti að honum yrði gerð grein fyrir niðurstöðu málsins fyrir 15. febrúar 2007. Skýrslu starfshópsins var skilað í mars 2007. Hinn 24. nóvember 2008 óskaði umboðsmaður eftir upplýsingum frá forsætisráðuneytinu um hver staðan væri í starfi starfshópsins. Í framhaldi af því var umboðsmanni send skýrsla starfshópsins.

Í bréfi umboðsmanns til forsætisráðuneytisins dags. 3. desember 2008 var óskað upplýsinga um hvort tekin hefði verið afstaða til niðurstaðna starfshópsins. Í svarbréfi ráðuneytisins dags. 9. janúar 2009 kemur fram að skýrslan hafi ekki verið rædd sérstaklega á vettvangi ríkisstjórnarinnar. Hinsvegar teldi ráðuneytið að ekki væru efni til þess að svo stöddu að fylgja tillögum starfshópsins eftir. Einkavæðing ríkisfyrirtækja væri ekki á döfinni og engin áform um slíkt í stefnuyfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar.

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðuneytisins dags. 31. desember 2010 er vísað til framangreindra samskipta og spurt hvort það sé enn afstaða ráðuneytisins „að ekki standi efni til þess að svo stöddu að setja nánari ákvæði í lög um sölu ríkisins á eignarhlutum í þeim fyrirtækjum og félögum sem það kann að eignast, svo sem um málsmeðferð, sölufyrirkomulag og skilyrði gagnvart kaupendum, endurskoða verklagsreglur um einkavæðingu ríkisfyrirtækja eða fylgja eftir tillögum áðurnefnds starfshóps um endurskoðun þeirra.“

Í bréfi frá forsætisráðuneytinu til umboðsmanns Alþingis dags. 25. janúar 2011 er hann upplýstur um að forsætisráðherra hafi lagt til við ráðherranefnd um efnahagsmál að skipaður verði starfshópur þriggja ráðuneyta til þess að yfirfara hvort nægjanlega sé tryggt í lögum og reglum jafnræði og gagnsæi við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins og leggja fram tillögur og ábendingar um það að hverju skuli gætt.

3.3 Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis og þingmannanefndar

Í 6. kafla 1. bindis skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*, er fjallað nokkuð ítarlega um einkavæðingu bankanna og þá sérstaklega ákvarðanir um sölu á eignarhlutum í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf., á síðari hluta árs 2002. Þeir þættir sem rannsóknarnefndin fjallaði um og tengjast sérstaklega því efni sem hér um ræðir eru:²⁴

1. Afmörkun Alþingis á atriðum varðandi sölu bankanna í þeirri lagaheimild sem sala bankanna byggðist á.
2. Viðmið og kröfur til kaupenda í sölufurlinu og breytingar á þeim á lokastigi.
3. Almenn stefnumótun og ákvarðanatöku í sölufurli bankanna.

Hvað varðar afmörkun Alþingis kemur fram í skýrslunni að með lögum nr. 70/2001, um breytingu á lögum nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, með síðari breytingum, gaf Alþingi ríkisstjórninni heimild til að selja eignarhluta ríkisins í bönkunum tveimur sem á þeim tíma var ríflegur meirihluti. Í lögnum fólst ekki „nein útfærsla Alþingis á því hvernig salan á hlut ríkisins í bönkunum skyldi fara fram. Söluheimildin var með öllu opin og óákvörðuð. Öll frekari ákvarðanatöku 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

²⁴ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, 6. kafli, bls. 228.

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.²⁵

Hvað varðar viðmið og kröfur til kaupenda í sölufurlinu var í upphafi lögð áhersla á dreifða eignaradild en síðar ákveðið að fá jafnframt kjölfestufjórðungi. Þá var lögð áhersla á faglega þekkingu og reynslu á sviði fjármálaþjónustu. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að viðmið og kröfur til kaupenda hafi tekið breytingum meðan á ferlinu stóð. Sérstaklega er bent á að á lokastigi sölufurlisins hafi það skilyrði sem sett hafði verið um reynslu og þekkingu á sviði fjármálaþjónustu verði rýmkað til muna.²⁶

Í umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um almenna stefnumótun og ákvarðanatöku í sölufurlinu kemur fram að störf ráðherranefndar hafi verið mjög óformleg og ekki séu til neinar fundargerðir af fundum hennar. Nefndin hafi almennt reitt sig á ráðgjöf þeirra sem störfuðu í framkvæmdanefndinni og ráðgjafa þeirra.²⁷ Fulltrúi fjármálaráðherra í nefndinni á þessum tíma hefur greint frá því að hann telji að í tengslum við sölu á eignarhlutum í bönkunum hafi verið teknar pólitískar ákvarðanir um val á viðsemjendum, þá ekki af ráðherranefndinni heldur af hluta hennar, þ.e. oddvitum ríkisstjórnarflokkanna.²⁸

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar undir lok 6. kafla þar sem fjallað er um sölu á eignarhlutum í bönkunum segir: „Í ljósi þess hversu afdrifarík einkavæðing ríkisbankanna hlaut að verða fyrir fram tíðarþróun íslenska bankakerfisins og að teknu tilliti til sérstöðu kerfislega mikilvægra banka í samfélaginu, voru miklir hagsmunir bundnir því hvaða megin sjónarmið yrðu ráðandi við einkavæðinguna. Alþingi hafði þannig brýnar ástæður til að taka afstöðu til grundvallarforsendna við einkavæðinguna í löggjöf um söluheimildina. Minnt er á að stefna sem Alþingi hefði mótað og bundið í lög að þessu leyti hefði vitaskuld getað komið til endurskoðunar síðar ef ríkisstjórn og þingmenn hefðu talið þörf á breytingum, t.d. ef ekki hefði tekist að framfylgja fyrri stefnumörkun. Ríkar ástæður voru þannig almennt séð fyrir því að lögbinda fyrirfram forsendur og framkvæmd sölu bankanna. Atburðarás í sölufurlinu varð síðan í reynd þannig frá hausti 2001 til áramóta 2002-2003, einkum og sér í lagi á lokastigi þess frá miðju sumri 2002, að kröfur og viðmið sem stjórnvöld settu fram og gengu út frá framan af í sölufurlinu reyndust óstöðug. Rannsóknarnefnd Alþingis telur að rás atburða, einkum á lokastigi sölufurlisins, sé til merkis um hvernig dregið var úr kröfunum og hvernig stjórnvöld breyttu forgangsröð krafna og viðmiða við söluna eða byggðu á nýjum viðmiðum eftir því sem sölufurlinu vatt fram.“²⁹

Rannsóknarnefnd Alþingis taldi samkvæmt framansögðu að í ljósi mikilvægis málsins hafi verið brýn ástæða fyrir Alþingi að lögfesta ákveðnar meginreglur áður en eignarhlutir ríkisins í Búnaðarbanka Íslands hf. og Landsbanka Íslands hf. voru seldir. Starfshópurinn telur að umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis skipti verulegu máli varðandi það verkefni sem hópnum er falið að sinna og dragi í raun fram nauðsyn þess að sett verði skýrari umgjörð utan um sölu á eignarhlutum ríkisins í framtíðinni.

Þingmannanefnd sem hafði það hlutverk að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis tók undir niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndar Alþingis. Þingmannanefndin telur að lögfesta þurfi

²⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, kafli 6.3.2., bls. 234-235.

²⁶ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, kafli 6.3.3.4., bls. 261.

²⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, kafli 6.3.4.1., bls. 264-265.

²⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, kafli 6.3.4.2., bls. 267.

²⁹ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010. 1. bindi, kafli 6.6., bls. 300-301.

rammalöggjöf um sölu og einkavæðingu ríkisfyrirtækja og að ríkisstjórnir hvers tíma þurfi að marka opinbera stefnu um hvort og þá með hvaða hætti selja eigi og/eða einkavæða ríkisfyrirtæki.³⁰

3.4 Samantekt

Ríkisendurskoðun hefur í skýrslum sínum mælt til þess að settur verði skýrari rammi um sölu eignarhluta í fyrirtækjum og umboðsmaður Alþingis hefur leitað afstöðu stjórnvalda um hvort þörf sé á frekari reglum um sölu eignarhluta ríkisins. Sala ríkisins á hlutabréfum í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. árin 2002-2003 var gagnrýnd í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og sérstaklega sú staðreynd að lagaheimild til sölu á eignarhlutum ríkisins í viðskiptabönkunum tveimur hafi verið mjög opin og öll atriðið um fyrirkomulag sölu vísað til stjórnvalda. Undir þetta tók þingmannanefndin sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Við þessum ábendingum telur starfshópurinn nauðsynlegt að bregðast.

4. Ákvörðun um sölu

Skipta má söluferli eignarhluta í fyrirtækjum upp í tvo þætti meginþætti. Annars vegar í ákvörðun um sölu og fyrirkomulag hennar og hins vegar ferlið sjálft eftir að ákvörðun hefur verið tekin.

Forsenda þess að ákvörðun um sölu verði tekin með gagnsæjum hætti er að markmið með sölu séu skýr, utanumhald eignarhluta gagnsætt og þau viðmið sem ríkið starfar eftir sem eigandi liggja fyrir. Einungis þannig verða ákvarðanir um sölu eigna trúverðugar.

4.1 Eigandastefna

Á meðan unnið var sem mest að einkavæðingu ríkisfyrirtækja í aðildarríkjum OECD í lok síðustu aldar var stefnan sú að koma fyrirtækjum úr eigu ríkisins til einkaaðila sem talið var að væru betur til þess fallnir að reka þau. Á undanförunum 7-8 árum hafa þessi sjónarmið tekið nokkrum breytingum og nokkuð er um að ríki taki ákvörðun um að halda eignarhlutum í tilteknum fyrirtækjum sem eru á samkeppnismarkaði, oftast í þeim tilgangi að tryggja samfélagsleg markmið. Ríki setja þá m.a. fram arðsemismarkmið og líta í þeim skilningi á fyrirtækin sem ákveðna tekjulind. OECD hefur undanfarin ár skoðað hlutverk og stöðu fyrirtækja í eigu ríkisins og gefið út fjölda rita um einkavæðingu, eigandastefnu og leiðbeiningar um það hvernig ríki skuli haga sér sem eigandi í fyrirtækjum.³¹ Í einni af nýjustu skýrslunum frá árinu 2011 er farið yfir stöðu mála frá því að leiðbeiningar stofnunarinnar um stjórnarhætti opinberra fyrirtækja voru gefnar út sex árum fyrr og rakið að mikil þróun hefur átt sér stað á þessu sviði. Áherslan innan ríkja OECD hefur sérstaklega verið sú að efla ríkið sem eiganda, m.a. með því að færa umsýsluna á eina hendi, bæta gagnsæi og ábyrgðarskil ásamt því að bæta aðferðir við val á stjórnarmönnum.³² Sérstök áhersla er lögð á skilvirka og gagnsæja upplýsingagjöf um starfsemi fyrirtækjanna og ljósar fyrirætlanir ríkisins með eignarhaldinu, t.d. hvort og hvernig ætlunin sé að losa um það.

Íslenska ríkið hefur tekið þá stefnu, eins og OECD mælir með í leiðbeiningum sínum um góða stjórnarhætti, að taka upp miðlægt skipulag varðandi umsýslu eignarhluta. Þetta er þó aðeins fyrsta skrefið. Fjármálaráðuneytið vinnur nú að gerð heildstæðrar eigandastefnu sem ætlunin er að ná yfir alla eignarhluti ríkissjóðs í fyrirtækjum. Við þá vinnu er lögð til grundvallar eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem aftur byggist á leiðbeiningum OECD og eigandastefnu ríkisins í Noregi. Hér verður stuttlega fjallað um fyrirkomulagið í Noregi og eigandastefnuna í fjármálafyrirtækjum. Ljóst er

³⁰ Þingmannanefnd um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, bls. 30.

³¹ Sjá t.d. OECD 2003, OECD 2005, OECD 2010 og OECD 2011.

³² OECD 2011, bls. 7.

að markmið, viðmið og kröfur sem settar eru fram í eigandastefnunni munu hafa áhrif á ákvarðanir og aðferðir við sölu á eignarhlutum þegar þar að kemur.

4.1.1 Fyrirkomulag í Noregi

Norska ríkið setti sér eigandastefnu fyrst árið 2007 og hefur fært umsýslu flestra eignarhluta til viðskiptaráðuneytisins. Þá hefur norska ríkið undanfarin 6-7 ár gert gangskör að því að bæta utanhald á eignarhlutum sínum í ríflega 50 fyrirtækjum. Eigandastefnan var endurskoðuð og endurútgefin árið 2011. Norðmenn leggja mikla áherslu á upplýsingagjöf um fyrirtæki sem þeir eiga eignarhluti í og flokka þau bæði eftir atvinnugreinum og því hvort þau starfa á samkeppnismarkaði. Eitt af lykilmarkmiðum þeirra með eignarhaldinu er að tryggja fjölbreytt atvinnulíf í Noregi og innlent eignarhald yfir náttúruauðlindum. Þá er skilmerkilega gerð grein fyrir því í upplýsingagjöf um fyrirtækin hvert er markmiðið með eignarhaldinu. Þannig er rakið á hvaða sviðum og í hvaða fyrirtækjum ríkið gæti hugsað sér að losa um eignarhald með sölu hlutabréfa. Þegar óskað er beinnar heimildar Stórþingsins til sölu eignarhluta í tilteknum fyrirtækjum er sett fram sérstök tillaga þar að lútandi.

Í nýlegri tillögu sem lögð var fyrir þingið er óskað heimildar til þess að gera breytingar á eignarhaldi ríkisins í fimm félögum. Þar segir m.a. í tillögu um sölu á byggingarfyrirtækinu Secora að fyrirtækið sé flokkað í eignasafni ríkisins sem fyrirtæki þar sem ríkið hafi engin viðskiptaleg markmið með eignarhaldinu. Fyrirtækið starfi á samkeppnismarkaði en sé ekki af þeirri stærð að það sé þjóðhagslega mikilvægt. Styrkja þurfi fyrirtækið en mat ríkisstjórnar sé að það geti það aðeins með takmörkuðum hætti á eigin vegum, án utanaðkomandi aðstoðar. Því sé þörf á sterkum eigendum til að nýta þau tækifæri sem til staðar eru til vaxtar. Þá hafi ríkið takmarkaða þekkingu til að veita félaginu þá sérþekkingu sem þörf sé á. Því sé betra að það fari í annað eigandaumhverfi svo að það geti þróast og dafnað. Í ljósi þessa óskar norska ríkisstjórnin eftir heimild þingsins til þess að selja fyrirtækið eða sameina það öðru. Jafnframt kemur fram í tillögunni að við mat á tilboðum í fyrirtækið muni ríkið leggja áherslu á tengsl þess við Norður-Noreg.³³

Með þessari tillögu um sölu er beiðnin rökstudd ásamt því sem mælt er fyrir um sjónarmið sem lítið skal til við ákvörðun um það hvaða tilboði skuli tekið, m.a. þess að eignarhaldið verði í Norður-Noregi. Þannig er tekin upplýst ákvörðun um sölu ásamt leiðbeiningum um framkvæmd sölu sem samt sem áður bindur hendur ríkisins sem seljanda ekki of mikið. Vert er að hafa í huga að í þessu tilviki er ekki verið að óska heimildar til sölu á þjóðhagslega mikilvægu fyrirtæki, t.d. banka.

4.1.2 Eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Vinna fjármálaráðuneytisins við setningu heildstæðrar eigendastefnu byggist m.a. á þeirri reynslu sem varð til við mótun eigandastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum frá september 2009. Sú stefna tók mið af leiðbeiningum OECD og eigandastefnunni í Noregi. Í henni eru sett skýr markmið með eignarhaldi ríkisins í fjármálafyrirtækjum, skipulagi og ábyrgð á eignarhaldi lýst, settar fram meginreglur og skilgreindar kröfur og viðmið í tengslum við eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Fyrirætlanir ríkisins sem eiganda að fjármálafyrirtækjum eru skýrðar og „leitast við að skapa trúverðugleika og traust á ríkinu sem eiganda, bæði út á við gagnvart öllum almenningi, viðskiptavinum fjármálafyrirtækja og erlendum lánardrottnum og samstarfsaðilum, og einnig inn á við, gagnvart Alþingi, framkvæmdarvaldinu, fjármálafyrirtækjunum, starfsfólki þeirra og stjórnendum.“³⁴

³³ Norska viðskipta- og iðnaðarráðuneytið 2011a.

³⁴ Fjármálaráðuneytið 2009.

Hvað varðar sölu á eignarhlutum kemur fram í undirmarkmiði nr. 4 í eigandastefnunni að stefnt skuli að dreifðri eignaraðild í fjármálafyrirtækjum til framtíðar. Síðan segir: „Þrátt fyrir að hluti íslenskra fjármálafyrirtækja sé í eigu íslenska ríkisins er stefnan sú að íslensk fjármálafyrirtæki verði til framtíðar með dreifða eignaraðild. Breytingar á eignarhaldi eða sala á eignarhlutum eru háðar ákvörðunum ríkisstjórnar. Komi til sölu eignarhluta skal undirbúa þær aðgerðir af kostgæfni og gefa Alþingi kost á því að koma að gerð reglna sem um slíka sölu eða hlutafjáraukningu munu gilda.“³⁵

Eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum er sett með heimild í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands þar sem segir að fjármálaráðherra fari með eignir ríkisins. Bankasýsla ríkisins er bundin af eigandastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009.

4.1.3 Eigandastefna og ákvörðun um sölu

Markmið og áherslur í eigandastefnu hafa bein áhrif á það hvort og jafnvel hvernig staðið verði að sölu á tilteknum eignarhlutum í fyrirtækjum. Í skýrslunni *Samhent stjórnarsýsla* segir að tryggja þurfi að ríkið hafi raunveruleg áhrif á stjórnun opinberra hlutafélaga og að virkt eftirlit sé haft með þeim, m.a. með því að ríkið setji sér eigandastefnu og nýti hana sem virkt stjórnæki og gerð sé krafa til opinberra hlutafélaga og annarra félaga sem ríkið á hluti í um gagnsæi í rekstri þeirra.³⁶

Með skýrri eigandastefnu verða upplýsingar um þau fyrirtæki sem ríkisaðilar eiga eignarhluti í á hverjum tíma ljós og ákvarðanir um það hvort fyrirtæki verða keypt eða seld tekin með upplýstum hætti. Með því að gera áform um sölu eignarhluta ljós í eigandastefnu og flokka þar fyrirtæki sem mögulega ætti að selja eða ekki selja væru Alþingi, fyrirtækjum sjálfum, starfsmönnum fyrirtækjanna, almenningi og markaðinum gefin skýr skilaboð um fyrirætlanir ríkisins á hverjum tíma.

4.2 Umsýsla eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum

Miklu máli skiptir hvernig haldið er utan um eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum. Ef skipulag og umsýsla eignarhluta er veik og dreifð eru meiri líkur til þess að lítið samræmi verði í því hvernig tekin er ákvörðun um sölu eignarhluta eða með hvaða hætti haldið verði utan um sölu ríkisins á þeim í framhaldinu, frekar en ef skipulagið er skýrt og byggð upp miðlæg þekking á umsýslu eignarhluta innan stjórnkerfisins.

Umfangsmiklar breytingar voru gerðar á umsýslu eignarhalds fyrirtækja í eigu hins opinbera með lögum nr. 98/2009, um breytingu á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands. Með lögunum var fjármálaráðherra falin ábyrgð á eignarhaldi í flestum fyrirtækjum sem ríkissjóður á beina eignarhluti í og þannig tekið upp svokallað miðlægt skipulag á eignarhaldi. Í byrjun árs 2007 hafði fjármálaráðuneytið jafnframt tekið við eigandahlutverki gagnvart orkufyrirtækjunum Landsvirkjun, Orkubúi Vestfjarða og RARIK.

Hér verður stuttlega fjallað um helstu einingar sem nú sýsla með eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum.

4.2.1 Fjármálaráðuneytið

Eignarhlutir ríkisins í flestum þeirra fyrirtækja sem eru í eigu ríkisins eru á forræði fjármálaráðuneytisins, eða hvað varðar eignarhluti ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum á forræði stofnunar á vegum þess, Bankasýslu ríkisins.³⁷ Ísland hefur þannig tekið upp miðlægt skipulag líkt og OECD mælir með.

³⁵ Fjármálaráðuneytið 2009, bls. 3.

³⁶ Forsætisráðuneytið 2010c, bls. 58.

³⁷ Sjá viðauka.

Fjárreiðu- og eignaskrifstofa fjármálaráðuneytisins heldur utan um eignarhluta sem ráðuneytið hefur ekki falið Bankasýslu ríkisins að sinna. Skrifstofan sinnir fjölmörgum verkefnum á sviði eignaumsýslu og hefur sér til fulltingis m.a. Fasteignir ríkissjóðs sem fara með umsýslu fasteigna í eigu ríkisins og Ríkiskaup sem bæði sér um innkaup og sölu á eignum, þó ekki alltaf eignarhlutum eins og rakið var í 2. kafla. Ráðuneytið hefur ekki sett sér sérstakar reglur um það hvernig meðferð eignarhluta skuli háttáð eða hvaða meginsjónarmið skuli gilda við sölu eignarhluta, aðrar en þær sem fram koma í verklagsreglum framkvæmdanefndar um einkavæðingu frá 1996. Ljóst er að með stofnun Bankasýslu ríkisins hefur kröftum verið skipt upp og fer eignaumsýsla því fram bæði innan ráðuneytisins og hjá stofnuninni. Vegna sérstöðu kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja og í ljósi þess að um tíma leit út fyrir að ríkið myndi eignast alla þrjá stóru viðskiptabankana að fullu var eðlilegt að leggja sérstaka áherslu á utanumhald með þeim eignum. Reglulega þarf að endurmeta stöðuna.

4.2.3 Bankasýsla ríkisins

Bankasýsla ríkisins er ríkisstofnun með sjálfstæða stjórn sem heyrir undir fjármálaráðherra. Stofnunin fer með eigandahlutverk ríkisins í fjármálafyrirtækjum meðan á uppbyggingu og endurreisn fjármálakerfisins stendur. Markmið með þessu fyrirkomulagi er að umsýsla eignarhluta verði fagleg og traust og hafin yfir allan vafa. Stofnunin starfar eftir sérstökum lögum nr. 88/2009 þar sem verkefni hennar eru skilgreind og framfylgir hún eigandastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum frá september 2009. Samkvæmt 4. gr. laganna eru verkefni hennar eftirfarandi:

1. Fara með eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum og félögum, sbr. 1. gr.
2. Sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eigandahlutverki þess. Samskiptin fara fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrirtækjanna.
3. Hafa eftirlit með framkvæmd eigandastefnu ríkisins eins og hún er á hverjum tíma.
4. Fara með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja og á fundum stofnfjáreigenda sparisjóða.
5. Gera samninga við stjórnir hlutaðeigandi fjármálafyrirtækja, þar á meðal um eiginfjárframlög og um sérstök og almenn markmið í rekstri þeirra. Bankasýsla ríkisins setur þau skilyrði sem hún telur nauðsynleg vegna eiginfjárframlaga. Útdrættir úr samningum skulu birtir opinberlega 12 mánuðum eftir að þeir hafa verið gerðir.
6. Fylgjast með að settum markmiðum í samningum verði náð.
7. Gera tillögur til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja á grundvelli hlutverks og markmiða stofnunarinnar.
8. Meta og setja skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigendastefnu ríkisins.
9. Gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verða boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr., og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild.
10. Undirbúa og vinna tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Af þessari upptalningu sést að löggjafinn hefur falið Bankasýslu ríkisins víðtækt hlutverk við umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Stofnunin hefur einnig víðtæku hlutverki að gegna varðandi undirbúning sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum eins og fram kemur í 9. og 10. tölul. Bankasýslan fer með meirihluta hlutafjár í Landsbankanum og fjórum sparisjóðum en auk þess fer hún með 49,5% hlut í Sparisjóði Norðfjarðar, 13% hlut í Arion banka og 5% hlut í Íslandsbanka. Samkvæmt lögum um Bankasýslu ríkisins verður stofnunin lögð niður eigi síðar en fimm árum frá því hún var sett á fót.

Stofnunin hefur þegar þetta er skrifað starfað í tvö ár og því komin takmörkuð reynsla á störf hennar. Með stofnun hennar er gerð fyrsta tilraun til þess að skapa með skýrum hætti regluverk (lög nr.

88/2009) og umgjörð (eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum) um utanumhald og meðferð eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Stofnunin gefur þannig árlega út ítarlega skýrslu um starfsemi sína þar sem eignunum er lýst og eins er virk upplýsingamiðlun á heimasíðu stofnunarinnar. Starfar stofnunin þannig í anda þeirra leiðbeininga sem OECD hefur gefið út á undanföllum árum.

4.2.4 Eignasafn Seðlabanka Íslands

Undir lok árs 2009 stofnaði Seðlabankinn tvö einkahlutafélög til að halda utan um þær kröfur sem hann stóð uppi með eftir bankahrunið. Hér er annars vegar um að ræða eignarhaldsfélagið Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ) og hins vegar eignaumsýslufélagið Sölvhól ehf., rekstrarfélag sem sér um rekstur eignasafns ESÍ. Markmiðið með stofnun félaganna var fyrst og fremst að fá skýrari bókhaldslegan og kostnaðarlegan aðskilnað frá meginstarfsemi Seðlabankans.³⁸ Eina hlutafjáreign ESÍ var ríflega 73% eignarhlutur í tryggingarfélaginu Sjóvá – Almennum tryggingum hf. Í júlí 2011 gekk ESÍ frá sölu á 52,4% hlut í Sjóvá að undangengnu söluferli sem fyrirtækjaráðgjöf Íslandsbanka annaðist. Eina hlutabréfaeign ESÍ nú er 20,6% hlutur í Sjóvá.³⁹

Eftir sölu á Sjóvá felst aðeins lítill hluti af starfsemi ESÍ í almennri umsýslu með eignarhlutum í fyrirtækjum. Fyrst og fremst er um að ræða úrvinnslu krafna þótt ekki sé útilokað að ESÍ geti eignast hluti í öðrum fjármálafyrirtækjum í tengslum við uppgjör krafna sem ESÍ hefur á hendur fjármálafyrirtækjum. Ekkert liggur fyrir um slíkt að svo stöddu en fyrirsjáanlegt er að úrvinnsla krafna geti tekið nokkur ár. Starfsemi ESÍ er þannig nokkuð frábrugðin starfsemi Bankasýslunnar og fjármálaráðuneytisins, sem fyrst og hafa eignaumsýslu með höndum.

Starfhópurinn telur athugasemdir að færa núverandi eignarhluta í Sjóvá frá ESÍ til Bankasýslunnar og síðar aðra eignarhluti í fjármálafyrirtækjum, ef þeir koma til. Eignarhald krafna er í eðli sínu einfaldara en eignarhald á hlutum í félagi, t.d. hafa kröfuhafar mun takmarkaðri áhrif á rekstur. Þá koma samfélagsleg markmið almennt ekki til álita þegar unnið er úr kröfum líkt og þær sem ESÍ á, þannig að eðli úrvinnslunnar er að jafnaði sama hvort sem ríkið á kröfuna eða aðrir aðilar. Hugsanlega gæti verið þörf á kröfuhafastefnu ef önnur sjónarmið en hámarksendurheimtur krafna koma til skoðunar.⁴⁰ Sjálfstætt málefni er síðan hvort Seðlabankinn á yfir höfuð að standa í úrvinnslu af þessu tagi eða hvort rétt sé að slíkum verkefnum sé útvistað til sérhæfðari aðila.

4.2.5 Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins

Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins (NSA) er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Yfirumsjón með sjóðnum er í höndum iðnaðarráðherra. Í lok árs 2010 átti NSA eignarhluti í 35 fyrirtækjum. Í öllum tilvikum er um að ræða minnihlutaeign þótt hlutir í einstaka fyrirtækjum fari yfir 40%. Sjóðurinn er ekki í hefðbundinni eignaumsýslu, eins og Bankasýslan, heldur starfar hann sem fjárfestir sem tekur virkan þátt í þróun og vexti atvinnulífsins með því að fjárfesta í vænlegum nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum. Sjóðurinn tekur beinin þátt í fjárfestingarverkefnum, t.d. með stjórnarsetu í fyrirtækjum sem hann á eignarhluti í. Heimildir sjóðsins til að eiga eignarhluti í fyrirtækjum byggjast á lögum nr. 61/1997, um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, þar sem hlutverki sjóðsins um þátttöku í fjárfestingum í sprotu- og nýsköpunarfyrirtækjum er lýst. Á heimasíðu stofnunarinnar og í ársskýrslu er skýr grein gerð fyrir þeim meginreglum sem sjóðurinn fylgir og yfirlit og umfjöllun yfir þau fyrirtæki sem hann á eignarhluti í. Vegna eðlis áhættufjárfestinga heldur sjóðurinn oft eignarhlutum í nokkurn tíma þar sem nokkur ár geta liðið þar til fjárfesting í sprotafyrirtækjum fer að skila arði.

³⁸ Seðlabanki Íslands 2011a.

³⁹ Seðlabanki Íslands 2011b.

⁴⁰ Sjá nánar Ben Slocock 2002, bls. 25.

Á heimasíðu sjóðsins kemur fram að NSA sé hluthafi í a.m.k. 3-8 ár í hverju fyrirtæki. Þá fer fram sjálfstætt mat á því hvenær heppilegast er fyrir sjóðinn að selja hlut sinn. Lögð er áhersla á að sjóðurinn njóti hámarksávöxtunar þess fjár sem sett var í félög sem fjárfest var í. Við útgöngu sjóðsins úr fyrirtæki er jafnframt lögð áhersla á að hagsmunir fyrirtækisins séu tryggðir og að nýir aðilar sem að fyrirtækinu koma, í stað sjóðsins, hafi burði til að fylgja fyrirtækinu enn frekar eftir.⁴¹

4.2.6 Byggðastofnun

Samkvæmt lögum nr. 106/1999 er Byggðastofnun lánafyrirtæki sem skal vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Almennu séð skal fjárhagsleg fyrirgreiðsla miðast við að stofnunin sé ekki sjálf beinn þátttakandi í atvinnurekstri. Þó er stofnuninni heimilt að taka þátt í félagi með allt að 30% hlutfjárframlagi ef ríkar ástæður eru til þess að mati stjórnar stofnunarinnar. Þá er Byggðastofnun ætíð heimilt að verja kröfur sínar með því að breyta þeim í hlutafé, svo og að breyta fullnustueignum í hlutafé sé það talið vera fjárhagslega hagkvæmasta leiðin til að verja innheimtuhagsmuni hennar. Stjórn stofnunarinnar er heimilt að ákveða að stofnunin taki þátt í eignarhalds-, fjárfestingar- og þróunarfélögum með allt að 40% eignaraðild. Skilyrði fyrir slíkri þátttöku er að fagfjárfestar, fyrirtæki í einkaeigu og einstaklingar eigi a.m.k. 10% hlutfjár í viðkomandi félagi, sbr. 20. gr. reglugerðar nr. 347/2000 um Byggðastofnun. Í lok árs 2010 átti stofnunin eignarhluti í um 70 fyrirtækjum sem starfa á ýmsum sviðum atvinnulífsins og staðsett eru á landsbyggðinni. Nokkuð er um að starfsmenn eða fulltrúar stofnunarinnar sitja í stjórn fyrirtækjanna.

Hlutabréf í eigu Byggðastofnunar eru alltaf til sölu og stofnunin skoðar öll tilboð sem berast. Við sölu á hlutabréfum og innleystum eignum er reynt að ná fram hámarksverði og þannig verja eigið fé stofnunarinnar. Forstjóri ákveður hverju sinni hvernig standa skuli að sölu, t.d. varðandi tilboðsfrest, lágmarksboð og skilmála. Forstjóri hefur heimild til að ákvarða um sölu eigna þar sem söluverð er undir 20 m.kr. í samræmi við almenna söluskilmála, en annars þarf stjórn að samþykkja sölu. Reyndin er sú að engin hlutabréf eru seld án samþykkis stjórnar. Samkvæmt almennum söluskilmálum er þess krafist að greitt sé að lágmarki 10% kaupverðs við undirskrift, önnur 10% á árinu, en afgangur lánaður til allt að 20 ára gegn 1. veðrétti í hinni seldu eign.

4.2.7 Mismunandi markmið með umsýslu eignarhluta og áhrif þess á reglur um sölu

Eins og sést á þessari stuttu yfirferð yfir helstu einingar innan ríkisins sem fara með eignarhluta í fyrirtækjum þá er verklag og nálgun þeirra í tengslum við utanumhald og sölu eignarhluta með nokkuð ólíkum hætti. Fjármálaráðuneytið og Bankasýslan sinna almennri eignaumsýslu og halda jafnvel á eignarhlutum sem ekki er fyrirsjáanlegt að verði seldir í nánustu framtíð. Sala á slíkum eignarhlutum krefst þess að pólitísk umræða fari fram og mikilvægt að hlutverk allra aðila, svo sem Alþingis og ríkisstjórnar, séu skýr í slíku ferli. Bankasýslunni er í lögum falið sérstakt hlutverk vegna sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum og þarf í því sambandi að taka mið af eigandastefnu. Starfshópurinn telur mikilvægt að gætt sé samræmis milli þess hvernig ráðuneytið og Bankasýslan haga umsýslu eigna og ferli við ákvörðun um sölu þeirra. Hvað varðar beina eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum er nauðsynlegt að setja skýrar reglur og skýra hlutverk allra opinberra aðila sem að ákvörðun um sölu þurfa að koma.

NSA og Byggðastofnun halda aftur á móti utan um eignarhluta í ljósi annarra markmiða sem tengjast hlutverki þeirra og starfsemi. NSA kemur inn í fjárfestingar í fyrirtækjum fyrst og fremst til þess að aðstoða sprotafyrirtæki við að komast á legg og fjárfestingin er þannig í eðli sínu tímabundin og kvik. Byggðastofnun fær flesta eignarhluti sína upp í hendurnar í kjölfar þess að lánþegar hafa ekki endurgreitt lán sem stofnunin hefur veitt og er ætlunin að koma eignunum úr höndum stofnunarinnar

⁴¹ Heimasíða Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins.

við fyrsta tækifæri. Starfshópurinn telur samt sem áður að við eignaumsýslu sína eigi stofnanirnar að fara eftir almennum tilmælum eigandastefnu ríkisins um gagnsæi og jafnræði við sölu eignarhluta en í ljósi þess að stofnanirnar eiga eignarhluta í félögum í ákveðnum lögheimilum tilgangi þurfa þær ekki að afla heimilda Alþingis við sölu einstakra eignarhluta líkt og á við um flesta aðra eignarhluta ríkisins. Slíkt ferli yrði of þungt í vöfum. Eðlilegt er þó að fjármálaráðuneytið setji almennar leiðbeiningar sem sjóðir og stofnanir á vegum ríkisins þurfa að fara eftir við eignaumsýslu og sölu eignarhluta.

4.3 Hlutverk Alþings við ákvörðun um sölu eignarhluta

Fram til þessa hefur ekki legið fyrir skýr stefnumörkun af hálfu Alþingis eða efnisreglur um hvernig ætti að standa að sölu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Það hefur því að meginstefnu til verið lagt í hendur stjórnvalda að kveða á um framkvæmd og forsendur fyrir sölu þegar ákvörðun hefur legið fyrir, sbr. verklagsreglur um framkvæmd einkavæðingar.

Einkavæðing og sala ríkisfyrirtækja hefur þó verið rædd á Alþingi, en greina má í skýrslum framkvæmdanefndar um einkavæðingu að aðkoma Alþingis hafi í raun verið fjórþætt:

1. Einkavæðing fyrirtækja og framkvæmd hennar hefur verið tilefni almennrar stjórn málaumræðu á Alþingi.
2. Alþingi hafa verið veittar upplýsingar um tiltekna sölur ríkisfyrirtækja þegar eftir því hefur verið óskað, t.d. í tengslum við 6. gr. heimildir fjárlaga, svo sem hjá þingnefndum.
3. Alþingi veitir söluheimild annaðhvort í 6. gr. fjárlaga eða í sérlögum.
4. Alþingi hefur samþykkt breytingar á lögum sem snerta stöðu og starfsumhverfi ríkisfyrirtækja áður en þeim hefur verið breytt í hlutafélög.⁴²

Flestar söluheimildir sem samþykktar hafa verið á Alþingi eru almennar heimildir skv. 6. gr. fjárlaga og hefur brugðið við að samningar um sölu hafi verið undirritaðir með fyrirvara um samþykki Alþingis, þ.e. í raun áður en Alþingi hefur fengið tækifæri til þess að ræða söluna.⁴³ Þrátt fyrir þetta er ljóst að við meðferð fjárlagafrumvarps á Alþingi er oft kallað eftir viðbótargögnum um ákveðnar sölur. Eins og áður er rakið kemur í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis fram sú skoðun að við söluna á bönkunum árin 2002-2003 hafi Alþingi haft ríkar ástæður til að taka afstöðu til grundvallarforsendna varðandi sölu og fyrirkomulag hennar í sérstakri löggjöf um söluheimildina.

4.4 Fyrirætlanir ríkisins varðandi sölu eignarhluta í fyrirtækjum

Hinn 31. desember 2010 voru ríkisaðilar A- hluta ríkissjóðs (ráðuneyti og stofnanir)⁴⁴ með beinum hætti meirihlutaeigendur í 26 sameignar- og hlutafélögum og minnihlutaeigendur í 8 félögum.⁴⁵ Í ríkisreikningi fyrir árið 2010 kemur fram að bókfærð eign ríkissjóðs í þessum félögum var samtals ríflega 234 milljarðar kr.⁴⁶ Þegar taka á ákvörðun um sölu eignarhluta þarf einnig að horfa til þess

⁴² Sjá t.d. skýrslur framkvæmdanefndar um einkavæðingu 2003 og 2007.

⁴³ Samningur um sölu á eignarhlut ríkisins í Kísiliðjunni hf. var undirritaður í febrúar 2001 með fyrirvara um samþykki Alþingis.

⁴⁴ Samkvæmt 3. gr. laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, telst til A-hluta starfsemi sem að stærstum hluta er fjármögnuð af almennum skatttekjum. Til B-hluta teljast ríkisfyrirtæki sem starfa á markaði og standa að öllu eða verulegu leyti undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja, hvort sem er í samkeppni eða í skjóli einkaréttar, enda séu þau hvorki sameignar- né hlutafélög.

Til C-hluta teljast lánastofnanir í eigu ríkisins aðrar en innlánsstofnanir, enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélög. Til D-hluta teljast fjármálastofnanir ríkisins, þ.m.t. bankar og váttryggingafyrirtæki í eigu ríkisins, enda séu þær hvorki sameignar- né hlutafélög. Til E-hluta teljast sameignar- og hlutafélög sem ríkið á að hálfu eða meira.

⁴⁵ Sjá viðauka.

⁴⁶ Stærstu eignirnar eru Landsbankinn (122 milljarðar kr.) og Landsvirkjun (60 milljarðar kr.).

hverju fyrirtækin geti skilað verði þau áfram í eigu ríkisins, sem fái arð af rekstri þeirra. Sem dæmi má nefna að ef ríkið nyti ekki nema 5% arðsemi af bókfærðri eign sinni upp á 234 milljarða kr. fengi ríkið um 12 milljarða kr. í arðgreiðslur á ári. Til samanburðar hlaut ríkið 51 m.kr. í arðgreiðslur vegna eignarhluta sinna í hluta- og sameiningarfélögum 2010.⁴⁷ Þetta dæmi er í raun varfærið. Í skýrslu sem ráðgjafafyrirtækið GAMMA vann fyrir Landsvirkjun í júní 2011, um efnahagsleg áhrif af rekstri og arðsemi Landsvirkjunar til ársins 2025, kemur fram að tekjur ríkissjóðs af arðgreiðslum fyrirtækisins gætu orðið á bilinu 30-112 milljarðar kr. á hverju ári í framtíðinni að uppfylltum tilteknum skilyrðum.⁴⁸

Ekki ráða arðsemisjónarmið eingöngu för þegar tekin er ákvörðun um sölu fyrirtækja. Pólitísk sjónarskipta líka miklu máli, svo sem áhrif sölu á þau fyrirtæki sem fyrir eru á markaði, samkeppnisjónarmið o.fl. Norska ríkið skiptir t.d. þeim fyrirtækjum sem það á að hluta eða í heild í fjóra flokka, eftir því hvaða markmið það hefur með eignarhaldinu. Undir fyrstu þrjá flokkana falla fyrirtæki sem ætlað er að skili sem mestum arði en í fjórða og síðasta flokk eru sett fyrirtæki sem hafa fyrst og fremst pólitísk og samfélagsleg markmið, svo sem að sjá samfélaginu fyrir grunnþjónustu.⁴⁹ Slíkar skilgreiningar hafa áhrif á það hversu líklegt er að eignarhlutar í fyrirtækjum verði boðnir til sölu. Í umfjöllun um markmið með eignarhaldi ríkisins í einstökum fyrirtækjum í norsku eigandastefnunni, sem borin er undir norska þingið, er áréttað ef ríkið hefur hug á að breyta eignarhaldi sínu í þeim eða ekki. Með slíkum yfirlýsingum í þinginu⁵⁰ verður öllum ljóst hver af þessum fyrirtækjum ríkið mun ekki undir neinum kringumstæðum selja.

Í sérlögum um RÚV, RARIK og Isavia eru ákvæði um að bannað sé að selja eignarhluti í félögunum. Hjá öðrum fyrirtækjum eru engin slík ákvæði eða ekki til sérstök lög um fyrirtækið. Hvað varðar fjármálafyrirtæki þarf að líta til laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins og eigandastefnu ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Bankasýslan hefur þegar hafið söluferli á tveimur sparissjóðum og vinnur nú að gerð söluáætlunar (sölustefnu) varðandi eignarhluti í stærri fjármálafyrirtækjum sem hún fer með eignarhluti í og verður slík áætlun væntanlega grundvöllur upplýstrar umræðu um það hvort og hvernig ríkið hyggst losa um eignarhald sitt á fjármálafyrirtækjum.⁵¹

Starfshópurinn telur að það sé í anda gagnsæis að Alþingi veiti söluheimildir eftir atvikum í kjölfar umræðu og rökstuddrar tillögu í hverju tilfelli fyrir sig varðandi þá eignarhluti sem aðilar í A-hluta ríkissjóðs fara með forræði yfir á hverjum tíma. Horfa þarf til þess að ákvörðun um að selja eignarhluta ríkisins í tilteknum félögum getur t.d. haft mikil áhrif á þá markaði sem fyrirtækin starfa á. Í því sambandi má nefna orkufyrirtæki, en ríflega 15% hlutur ríkisins í Hitaveitu Suðurnesja var seldur árið 2007. Í tengslum við þá ákvörðun fór ekki fram á Alþingi pólitísk umræða um sölu og hvaða áhrif hún hefði til framtíðar. Árið 2010 komst þessi umræða síðan í hámmæli í tengslum við kaup Magma Energy á HS Orku og leiddi til þess að 18. maí 2010 áréttaði ríkisstjórnin að ekki yrði hróflað við eignarhaldi á orkufyrirtækjum sem eru á hendi ríkisins í tíð þessarar ríkisstjórnar.⁵² Hér verður ekki skorið úr um það hvort umræða á þeim tíma hefði breytt einhverju um áform ríkisstjórnarinnar.

⁴⁷ Sjá ríkisreikning 2010.

⁴⁸ GAM Management (2011), bls. 8.

⁴⁹ Sjá t.d. norska iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið 2011b.

⁵⁰ Sjá t.d. norska iðnaðar- og viðskiptaráðuneytið 2011b.

⁵¹ Bankasýsla ríkisins 2011b, bls. 4.

⁵² Sjá frétt á vef forsætisráðuneytisins á slóðinni <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4276>.

4.4.1 Markmið með sölu

Erfitt er að festa þau markmið í lög sem gilda ættu um allar sölu þar sem skyldur opinberra aðila við almenning eru fjölbreyttar og fara ekki alltaf saman í einstökum málum. Hægt er að greina margs konar markmið sem stýra því að ríkið ákveður að selja eignarhluti. Þar má m.a. nefna að:

1. Fá hæsta mögulega söluverð.
2. Gera almenningi kleift að eignast almannaeygur.
3. Efla hlutabréfamarkað.
4. Efla fjárfestingar erlendra aðila eða sækja erlenda þekkingu.
5. Hlúa að samkeppni í þágu neytenda.
6. Hagræða og spara í opinberum rekstri.
7. Bæta eiginfjárstöðu fyrirtækis.
8. Byggja upp nýja markaði sem ríkið hefur áður haft einokun á.

Markmið stjórnvalda með hverri sölu kunna að vera nokkur og er það hlutverk þeirra sem undirbúa sölu að tryggja að þau myndi eina heild þannig að sölu lýsing sem unnin er á grundvelli þeirra uppfylli öll skilyrði. Grunnreglan ætti að vera sú að gengið sé út frá því að hæsta söluverð sé það sem ráði sölu, þótt í sumum tilfellum þurfi að horfa til eðlis þeirrar starfsemi sem til stendur að selja. Því skýrari sem markmið með sölu tiltekinna eignarhluta eru því auðveldara verður að vinna sölu lýsingu og velja hvaða söluaðferð hentar best í hverju tilviki.

Í fyrirnefndri tillögu Norsku ríkisstjórnarinnar um breytingu á eignarhaldi í fimm fyrirtækjum er m.a. lagt til að Stórþingið veiti ríkisstjórninni heimild til þess að selja eignarhluti í flugfélaginu SAS að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Meðal þessara skilyrða er að mögulegur kaupandi skuli starfa í sömu grein þar sem þörf sé á hagræðingu í henni. Jafnframt þurfi að gæta að því við sölu að hún skaði ekki störf og flugþjónustu í Noregi. Heppilegt væri að selja hluti í flugfélaginu SAS til einhvers sem hugsar til langs tíma og getur þróað fyrirtækið áfram til betri vegar en ríkið. Salan skuli fara fram í samráði við aðra samstarfsaðila innan Norðurlanda sem eiga í félaginu til þess að viðhalda eignarhaldinu á Norðurlöndum. Þá hugi ríkisstjórnin einnig að því hvernig salan muni styðja við samgöngustefnu Norðmanna og hvort gera þurfi á henni breytingar í ljósi sölunnar.⁵³ Ekki er tilgreind sérstök söluaðferð en þegar hún verður valin þarf að taka tillit til þessara markmiða. Ef þetta er sett í samhengi við sölu á Búnaðarbankanum hf. árið 2003 og Landsbankanum hf. í lok árs 2002 hefðu markmiðin sem tilgreind væru í söluheimildinni frá Alþingi geta fjallað um að leita þyrfti til aðila með reynslu af rekstri banka og selja ætti hlutina í dreifðri eignaraðild.

Starfshópurinn telur að ekki sé nóg að setja einungis sértæk mismunandi markmið varðandi hverja sölu heldur þurfi að líta til ákveðinna meginsjónarmiða sem gilda ættu við allar sölu ríkisins á eignarhlutum eins og rætt verður í næsta kafla.

4.5 Samantekt

Til þess að ákvörðun um sölu tiltekinna fyrirtækja verði tekin á upplýstan og sem bestan hátt telur starfshópurinn mikilvægt að ríkið tileinki sér bestu aðferðir við starfrækslu eigandahlutverksins, setji sér eigandastefnu og flokki þau fyrirtæki sem það á með hliðsjón af markmiðum með eignarhaldi. Á þetta jafnt við um eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum sem aðrar eignir, hvort sem til stendur að selja þær eða ekki. Mikilvægt er að eignaumsýsla ríkisins sé samræmd og horfa í því sambandi til fyrirkomulags í öðrum löndum og taka mið af fyrirmyndar verklagi sem byggist á reynslu ríkja OECD.

⁵³ Sjá Prop. 83 S, 2010-2011 til norska Stórþingsins.

Mikilvægt er að hlutverk Alþingis við ákvörðun um sölu eignarhluta í fyrirtækjum verði eflt og að eigandastefna ríkisins á hverjum tíma sé rædd á Alþingi. Samhliða eigandastefnu ætti að flokka fyrirtæki sem ríkið á eignarhluta í, móta stefnu um það hvaða fyrirtæki ríkið ætli sér að selja og eiga og hvort áformaðar séu breytingar á eignarhaldi einhverra fyrirtækja. Þá þurfa markmið með sölu hverju sinni að vera skýr og fylgja formlega ákvörðuninni, þannig að hægt sé að vinna sölulýsingu á grundvelli þess.

5. Framkvæmd sölu

Starfshópurinn tekur undir þá tillögu ríkisendurskoðunar frá 1994 að skilja þurfi á milli markmiðssetningar stjórnvalda um sölu eignarhluta og faglegrar umsjónar með sölu á þeim grunni. Þegar fyrir liggur ákvörðun Alþingis um að selja skuli tiltekna eignarhluta í fyrirtækjum þarf að vinna nákvæma sölulýsingu á grundvelli söluheimildar, meta hvaða sjónarmið þurfi að leggja til grundvallar, skipuleggja samskipti við bjóðendur, meta tilboð o.fl. Mikilvægast er að hægt sé að rökstyðja val á sölu-aðferð með hliðsjón af meginreglum sem gilda eiga um sölu og að forsendur valsins séu öllum ljósar. Í þessu sambandi telur starfshópurinn að setja þurfi upp skýrt ferli sem nái yfir allt sviðið frá upphafi til enda.

5.1 Meginreglur varðandi sölu

Líkt og rætt var í 2. kafla hafa verið lögfestar ákveðnar meginreglur um opinber innkaup sem alltaf ber að fylgja. Í þeim er m.a. kveðið á um að gæta skuli jafnræðis og gagnsæis við opinber innkaup. Mikilvægt er að skýrar reglur gildi jafnframt um sölu eigna. Í samræmi við markmið laga um opinber innkaup, nr. 84/2007, eiga öll innkaup að stuðla að hagkvæmni í rekstri og virkri samkeppni og miða að því að efla nýsköpun og þróun. Starfshópurinn telur að megin sjónarmið varðandi sölu eignarhluta ættu m.a. að taka mið af þessum reglum um opinber innkaup og lögfesta ætti nokkrar meginreglur varðandi sölu. Meginreglurnar sem starfshópurinn leggur til að verði lögfestar eru:

- a. jafnræði,
- b. gagnsæi,
- c. hlutlægni,
- d. hagkvæmni,
- e. samkeppni.

Þannig er mikilvægt varðandi sölu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum að **jafnræðis** sé gætt milli þeirra sem koma til greina sem mögulegir kaupendur þannig að allir líklegir kaupendur hafi jafna möguleika á því að gera tilboð. Jafnræði verður best tryggt með því að skilyrði við sölu séu fá, skýr og öllum ljós. Séu málefnaleg rök fyrir því að þrengja skilyrðin þarf að gera það með **gagnsæjum** hætti þannig að forsendurnar séu augljósar og hafnar yfir vafa. Tryggja þarf **hlutlægni**, t.d. við mat á tilboðum þannig að ákvörðun um hver skuli kaupa eignarhlutinn sé auðveldlega rökstudd. Jafnframt þarf ríkið að tryggja að salan sé **hagkvæm**, þ.e. að leitað sé hæsta verðs fyrir þá eignarhluti sem ríkið ætlar sér að selja á hverjum tíma. Ef ákveðið er að láta önnur sjónarmið gilda en verð þarf sú ákvörðun að byggjast á málefnalegum rökum og styðja við önnur markmið með sölunni. Loks ætti við sölu ríkisins á eignarhlutum ávallt að leitast við að efla **samkeppni**. Með þessu er m.a. átt við að leitast sé við að meta þau áhrif sem sala ríkisins á ákveðnum eignarhlutum hafi á samkeppni á þeim markaði þar sem fyrirtækið starfar.

Auk þeirra fimm meginreglna sem hér eru nefndar, og lagt er til að lögfestar verði, ætti við framkvæmd sölu að leggja áherslu á þrjú önnur sjónarmið. Þau eru:

1. Skýrt og opið söluferli.
2. Óskað verði tilboða í eignarhluta.

3. Ábyrgur rekstur.

Til þess að tryggja jafnræði og gagnsæi við sölu eignarhluta er mikilvægt að *söluferlið sé opið og skýrt*, frá því að ákvörðun er tekin um sölu og þar til skrifað hefur verið undir sölusamninga, og hlutverk allra aðila þannig vel skilgreind. Að mati Alþjóðabankans er hægt að gera það á tvennan hátt:

- A. Lög og reglugerðir sem snerta ferlið og framkvæmdina sjálfa þurfa að vera opin öllum og sýnileg. Þó þarf að gæta þess að trúnaður sé virtur í samræmi við venjur í viðskiptaumhverfinu.
- B. Tilboð í eignarhluta þurfa að vera sett fram í opnu og vel auglýstu ferli til að hvetja sem flesta til að taka þátt, bæði innlenda og erlenda aðila. Með þessu er ýtt undir samkeppni sem ætti að leiða til herra kaupverðs ásamt því að auka traust almennings á því að ferlið sé faglega unnið.⁵⁴

Mikilvægt er þannig að í flestum tilvikum sé *óskað tilboða* með ákveðnum skilyrðum. Það er oftast vænlegasta leiðin til ná skýrum markmiðum með sölu. Við framkvæmd sölunnar sjálfrar þarf ríkið að horfa til *ábyrgs reksturs*. Við sölu á eignarhlutum ættu mögulegir kaupendur að vera metnir með hliðsjón af því hvernig þeir hyggjast reka fyrirtækið í framtíðinni, svo sem með tilliti til samfélagslegrar ábyrgðar og framtíðaruppbyggingar þess. Með því er reynt að horfa til framtíðar og sjá fyrir sér hvernig rekstur fyrirtækisins verður í framtíðinni.

5.2 Söluáðferðir

Beita má mismunandi aðferðum við sölu eignarhluta í fyrirtækjum en sú leið sem til greina kemur er m.a. háð aðstæðum og stærð viðkomandi fyrirtækis, svo og aðstæðum á markaði þegar salan fer fram. Viðhorf og markmið stjórnvalda skipta meginmáli varðandi hvaða leið er valin hverju sinni og nauðsynlegt að þetta val sé ávallt fyrir hendi og að ekki sé þrengt að því með of íþyngjandi reglum eða lögum. Ýmsar leiðir koma til greina við sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum.

1. Almenn útbod hlutabréfa.
2. Fyrirtæki skráð á markað.
3. Hlutabréf í fyrirtæki seld í einu lagi til eins aðila eða til ákveðins kaupendahóps – kjölfesta.
4. Ný hlutabréf í opinberu fyrirtæki sett á markað án þess að hin eldri séu seld – hlutafjáraukning.
5. Eignir opinberra fyrirtækja seldar en ekki hlutabréfin í viðkomandi fyrirtæki.
6. Fyrirtækið er endurskipulagt og e.t.v. brotið upp í nokkrar einingar, sem síðan má selja með því að beita einhverri ofangreindra aðferða.
7. Stjórnendur eða starfsmenn kaupa alla hluti í viðkomandi fyrirtækjum.

Í meginatriðum hafa stjórnvöld á Íslandi beitt tvenns konar söluáðferðum við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum. Annars vegar hefur verið um að ræða *almenn útbod*. Þá eru hlutabréf í fyrirtæki boðin til sölu oftast með þeim hætti að verð þeirra er ákveðið fyrirfram (stundum er það þó látið ráðast á markaði) og kaupendum, oftast einstaklingum, gefinn kostur á að skrá sig fyrir takmarkaðri fjárhæð í því skyni að dreifa eignarhaldi í viðkomandi fyrirtækjum og virkja almenning til hlutafjárkaupa. Með sama hætti væri hægt að skrá fyrirtæki á hlutabréfamarkað. Hins vegar hafa hlutir ríkisins verið seldir með *tilboðssölu*. Þá er leitað hæstu tilboða í hlutabréf viðkomandi félags. Í meginatriðum má skipta tilboðssölu í tvennt. Annars vegar er eingöngu tilboðsverð lagt til grundvallar við val á tilboði. Hins vegar hefur þeirri aðferð verið beitt að styðjast við fleiri þætti en verð eingöngu í því skyni að ná fram tilteknum markmiðum stjórnvalda á borð við áframhaldandi rekstur og að viðhalda samkeppni í viðkomandi atvinnugrein.

⁵⁴ Alþjóðabankinn 2005.

5.3 Sölunefnd

Þegar Alþingi hefur samþykkt söluheimild tekur við ferli þar sem salan og sölulýsing er undirbúin. Á árunum 1992-2009 var eins og áður sagði starfrækt sérstök framkvæmdanefnd um einkavæðingu til þess að sjá um daglega umsjón í tengslum við einkavæðinguna. Sú nefnd gegndi veigamiklu hlutverki og kom að málum á öllum stigum ferilsins frá undirbúningi ákvörðunar um sölu til mats á tilboðum. Nefndin starfaði eftir sérstökum verklagsreglum og gaf reglulega út skýrslu um starfsemi sína. Í ljósi þess að starfshópurinn telur mikilvægt að ferlið við sölu eignarhluta sé skýrt og hlutverk aðila vel afmörkuð telur hann ekki lengur þörf á því að starfrækt verði sérstök framkvæmdanefnd um einkavæðingu sem komi að öllum þáttum söluferlisins. Þá telur starfshópurinn að ekki sé þörf á sérstakri ráðherranefnd eins og áður sá um einkavæðingu þar sem fjármálaráðherra ætti að leita samstarfs við aðra ráðherra eftir efni máls í tengslum við sölunefnd og ákvarðanir í ferlinu verða bornar upp í ríkisstjórn, t.d. söluheimild áður en hún er lögð fyrir Alþingi.⁵⁵ Auk þess er gert ráð fyrir því að Alþingi berist lokaskýrsla um sölu eftir að ferlinu lýkur.

Með þeirri ákvörðun að færa umsýslu allra eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum undir fjármálaráðherra hefur verið brugðist við einni höfuðtillögu Ríkisendurskoðunar frá 1994. Með þessari ráðstöfun mun byggjast upp þekking á umsýslu og ráðstöfun eignarhluta á einum stað innan ríkisins en áður var ætlunin að byggja þessa þekkingu upp hjá framkvæmdanefndinni. Fjármálaráðuneytið ætti því í samráði við önnur ráðuneyti eftir atvikum að bera ábyrgð á því fyrir hönd ríkisstjórnarinnar að leggja fram rökstuddar tillögur um sölu á eignarhlutum þegar það kemur til álita. Í tilviki sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum hefði Bankasýsla ríkisins það hlutverk sem fjármálaráðuneytið hefur varðandi aðra eignarhluta.

Þrátt fyrir þetta telur starfshópurinn að til þess að tryggja sem breiðasta sátt um faglegan undirbúning sölu tiltekinna eignarhluta þurfi að setja á fót sérstaka sölunefnd í tengslum við hverja sölu þegar heimild Alþings hefur verið veitt. Sölunefndin þarf að vera þannig saman sett að innan hennar sé þekking á sölu fyrirtækja og þeim markaði sem fyrirtækið starfar á og tryggt sé að fylgt sé söluheimild eins og hún kemur frá Alþingi. Starfshópurinn telur að í sölunefndinni ættu að vera fastur fulltrúi fjármálaráðherra, sem skipar nefndina, fulltrúi forsætisráðherra sem fer með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðsins og fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðherra sem fer með efnahagsmál almennt og löggjöf um viðskiptalífíð, svo sem samkeppnismál. Þá ætti fulltrúi þess ráðuneytis sem fer með reglverk þess markaðar sem fyrirtækið starfar á að eiga sæti í nefndinni (ef við á). Þannig mundi fulltrúi mennta- og menningamálaráðherra taka sæti í sölunefnd vegna sölu á eignarhlutum ríkisins í RÚV, ef kæmi til þess að það yrði selt. Með nefndinni mundi starfa fulltrúi frá Ríkiskaupum. Auk þess kæmi Bankasýslan að máli við sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Sölunefndin hefði það skýrt afmarkaða hlutverk að fylgja eftir ákvörðun Alþingis um sölu og útbúa sölulýsingu. Með því að binda verkefni sölunefndar í reglugerð á grundvelli lagaheimildar og skilgreina skýrt hlutverk hennar í heildarferlinu væri skýr aðskilnaður kominn á milli ákvörðunar um sölu annars vegar (þingleg meðferð) og undirbúnings og vals á söluaðferð hins vegar (útfærsla á ákvörðun þingsins). Sölunefndin útfærir sölulýsinguna og byggir hana á þeim áherslum og markmiðum sem fram koma í samþykkttri þingsályktunartillögu. Sölunefndin þarf að taka ýmsar mikilvægar ákvarðanir sem snúa að framkvæmd sölunnar og ber sérstaklega að taka tillit til þeirra meginregla sem starfshópurinn hefur lagt til að verði grundvöllur söluferlisins. Á þessu stigi geta fulltrúar ráðherra í sölunefndinni komið með sjónarmið og áherslur inn í ferlið svo lengi sem þau ganga ekki gegn megininnihaldi

⁵⁵ Samkvæmt 9. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands getur forsætisráðherra, með samþykki ríkisstjórnarinnar, samþykkt að skipa ráðherranefnd, t.d. um stór einkavæðingarverkefni, og skal það ekki útilokað. Stofnun slíkrar ráðherranefndar breytir þó engu um ábyrgð fjármálaráðherra á verkefninu og jafnframt leysir það ráðherra ekki undan skyldu til þess að bera mál upp í ríkisstjórn.

samþykktar Alþingis um söluna og eru öllum ljós. Þegar sölulýsing er tilbúin liggja fyrir nákvæmar og skýrar upplýsingar um þau atriði sem ráða úrslitum við val á tilboðum og innbýrðis vægi þeirra. Þá lægi jafnframt fyrir af hálfu sölunefndar ákvörðun um hvað sé lægsta söluverð hverju sinni til þess að hafa viðmið þegar tilboð eru metin. Allar breytingar á forsendum, viðmiðum, matsramma eða öðrum liðum í sölulýsingu eftir að búið er að auglýsa tiltekinn eignarhlut ríkisins myndu teljast brot á þeim meginreglum sem starfshópurinn leggur til að verði lögfestar.

Þegar fullbúin sölulýsing er tilbúin væri hlutverki sölunefndarinnar að mestu lokið. Áfram bæri hún þó ábyrgð á því að vinna greinargerð í samvinnu við Ríkiskaup til ráðherra sem yrði honum til halds og trausts við endanlega ákvörðun um hvaða tilboð verður fyrir valinu og aðstoðar við gerð skýrslu ráðherra til Alþingis að ferlinu loknu. Formaður sölunefndar, eða Bankasýsla ríkisins varðandi sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, væri tengiliður við Ríkiskaup eða, ef þannig ber undir, aðra ráðgjafa í næsta skrefi söluflerlisins (sjá nánar næsta kafla).

5.4 Ríkiskaup

Ríkiskaup er sú stofnun sem lögum samkvæmt ber að ráðstafa eignum ríkisins sem ekki er lengur þörf fyrir samkvæmt nánari ákvörðun fjármálaráðherra, sbr. 85 gr. laga um opinber innkaup, nr. 84/2007. Ríkiskaup hafa hins vegar gegnt frekar litlu hlutverki í gegnum tíðina við sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum í eigu ríkisins. Sé litið til þeirra fjölmörgu leiða sem hægt er að fara við sölu á eignum ríkisins, má ljóst vera að Ríkiskaup hefðu getað haft mun umfangsmeira hlutverk í söluflerlinu.

Markmiðið með stofnun Ríkiskaupa var að safna saman þekkingu á innkaupum og útboðum fyrir hönd ríkisins á einn stað. Þannig geti aðrar stofnanir innan ríkisins einbeitt sér að kjarnaverkefnum sínum og notið þjónustu Ríkiskaupa þegar á þarf að halda.

Starfshópurinn telur að hlutverk Ríkiskaupa ætti að felast í því að vinna náið með sölunefndinni við gerð sölulýsingar, eftir atvikum í samvinnu við aðra sérfróða aðila á viðkomandi sviði. Þegar hún er tilbúin byði Ríkiskaup eignarhlutana til sölu, hefði forgöngu um skráningu á hlutabréfamarkað eða útfærði þá aðferð sem hefði verið valin. Ríkiskaup sæi síðan um samskipti við bjóðendur fyrir hönd ríkisins, svo sem varðandi fyrirsprungir, mat á fjárhagslegri stöðu bjóðenda o.fl. Ríkiskaup hefði möguleika á því að leita sér sérþekkingar og ráðgjafar ef þurfa þykir. Sölunefndin hefði þar ekki beina aðkomu þótt formaður hennar (Bankasýslan í tilviki sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum) væri tengiliður við Ríkiskaup meðan á ferlinu stendur.

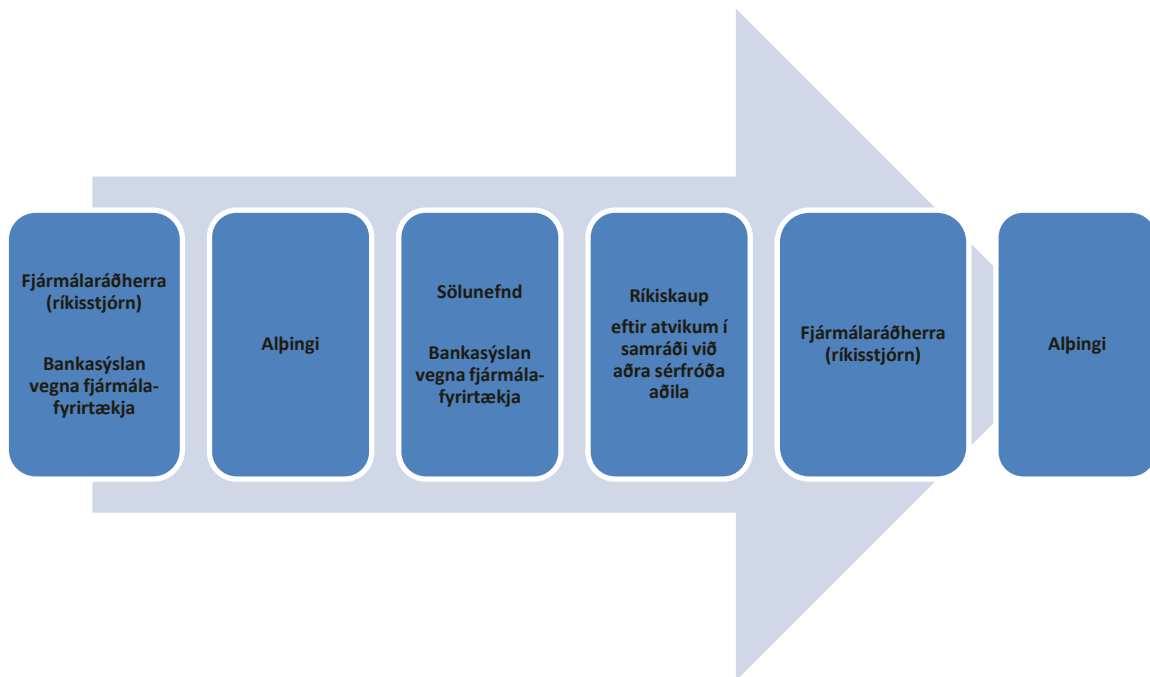
Þegar ferlinu er lokið bæri sölunefndinni og Ríkiskaupum að ráðleggja ráðherra um hvaða tilboði skuli tekið útfrá hlutlægum viðmiðum. Fjármálaráðherra ber að rökstyðja hvort hann hafnar eða tekur tilboðunum sem berast hverju sinni.

5.5 Skýrt sölufarli

Starfshópurinn telur að til þess að styrkja umgjörð um sölu eignarhluta í fyrirtækjum ætti að taka fram í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands að fjármálaráðherra fari með sölu eignarhluta í fyrirtækjum og þannig taka af allan vafa um forræði.

Þá telur starfshópurinn jafnframt með hliðsjón af umfjöllun skýrslunnar að fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkisstjórnarinnar, Alþingi, sérstök sölunefnd og Ríkiskaup séu þeir aðilar sem taka þurfi virkan þátt í sölu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Hvað varðar sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum hefði Bankasýslan lykilhlutverki að gegna við undirbúning að ákvörðun sölunnar og vinnslu sölulýsingar eftir að heimild Alþingis lægi fyrir. Mikilvægt er að hlutverk hvers aðila í ferlinu sé skýrt. Hugsa má þetta sem lárétt ferli sem hefur skilgreint upphaf og endi (sjá mynd 1).

Mynd 1. Helstu aðilar innan ríkisins sem taka þátt í sölu eignarhluta í fyrirtækjum.



Hlutverkin í söluferlinu væru þá þessi á hverju stigi út ferlið:

Fjármálaráðherra ber ábyrgð á því fyrir hönd ríkisstjórnarinnar að unnin sé þingsályktunartillaga til Alþingis um sölu þar sem helstu markmið hennar koma fram. Við vinnslu tillögunnar hefur fjármálaráðherra samráð við þá hlutaðeigandi ráðherra sem þarf hverju sinni. Þá þarf fjármálaráðherra samhliða að leita heimildar á fjárlögum fyrir sölu, sem byggist á þeirri forsendu að þingsályktunin verði samþykkt eftir meðferð Alþingis. Samkvæmt lögum nr. 88/2009 gerir Bankasýslan tillögur til fjármálaráðherra hvenær tilteknir eignarhlutar í fjármálafyrirtækjum verða boðnir til sölu.

Alþingi fjallar um þingsályktunartillögur um sölu þar sem markmið með sölu einstakra eignarhluta eru tilgreind og afgreiðir heimild í 6. gr. fjárlaga. Samþykki Alþingis er forsenda fyrir því að ferlið haldi áfram.

Sölunefnd starfar eftir þeim meginreglum sem ríkið leggur áherslu á varðandi sölu eignarhluta. Nefndin semur, í samvinnu við sérfróða aðila eftir þörfum, sölulýsingu út frá þeim fyrirætlunum sem Alþingi setur fram í söluheimildinni. Þegar sölulýsing liggur fyrir er hægt að bjóða út eignarhlutinn. Nefndin ber síðan ábyrgð á því að skila greinargerð til fjármálaráðherra um framkvæmd sölu. Varðandi sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum stýrði Bankasýslan sölunefndinni.

Ríkiskaup aðstoða sölunefndina við vinnslu sölulýsingar. Stofnunin sæi síðan um útboð á eignarhlutum, samskipti við bjóðendur og upplýsingagjöf meðan á ferlinu stendur og mat á tilboðum. Varðandi sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum væri Bankasýsla ríkisins tengiliður við Ríkiskaup í útboðsferlinu. Ljóst er að sala á eignarhlutum í stórum fyrirtækjum eins og fjármálafyrirtækjum getur verið flókið og viðamikil verkefni og getur þurft að sækja þekkingu út fyrir ríkið, svo sem til sérfróðra aðila innan lands og erlendis í tengslum við útboð á eignarhlutum.

Fjármálaráðherra hafnar og samþykkir á grunvelli viðmiða í sölulýsingu tilteknum tilboðum fyrir hönd ríkisstjórnarinnar og skýrir ákvörðunina. Ráðherra er á þessu stigi óheimilt að taka ákvörðun um sölu út frá nýjum matsþáttum sem ekki er kveðið á um í sölulýsingu.

Alþingi fær til umfjöllunar skýrslu frá fjármálaráðherra (unna af sölunefndinni) þar sem ferlinu er lýst, helstu skref í ferlinu rakin og settur fram rökstuðningur fyrir því hvers vegna tilteknu tilboði var tekið og öðrum hafnað. Skipuleggja ætti sérstakar umræður um slíkar skýrslur á *Alþingi*.

Starfshópurinn telur að setja þurfi reglur um þetta ferli með stoð í lögum líkt og Ríkisendurskoðun hefur bent á og umboðsmaður *Alþingis* spurst fyrir um.

5.6 Reglur stjórnisýsluréttar og sölufarli

Samkvæmt framangreindu er lagt til að lagt verði fyrir *Alþingi* frumvarp þar sem lögfestar verða almennar reglur um undirbúning og töku ákvarðana og framkvæmd verkefna sem falla undir sölu eignarhluta. Jafnhliða verði sett reglugerð sem mæli skýrt fyrir um málsmeðferð í sölufarli.

Til þess að tryggja réttaröryggi er mikilvægt að ljóst sé frá upphafi að reglur stjórnisýsluréttarins gildi um málsmeðferð við undirbúning að ráðstöfun eigna, þ.e. ákvörðun þeirra skilyrða sem sala skal bundin og um frágang á samningi um sölu eignarhluta. Rétt er að taka fram að um samninginn sjálfan geta auk þess gilt reglur samninga- og kröfuréttar. Að teknu tilliti til þessa er rétt að í nýrri lagaumgjörð við sölu á eignarhluta verði:

1. Tekið skýrt fram að við meðferð mála skuli fylgja ákvæðum stjórnisýslulaga. Þá kemur einnig til álitu að vísa í reglugerð til ólögfestra regna, m.a. þeirrar reglu að byggja skuli ákvarðanir á málefnalegum sjónarmiðum.
2. Mælt fyrir um skyldu þeirra sem taka þátt í undirbúningi og sölu ríkisfyrirtækja eða hlutum í öðrum fyrirtækjum til að upplýsa um vanhæfisástæður, sbr. 3. gr. stjórnisýslulaga.
3. Tekið tillit til annarra framkominna ábendinga rannsóknarnefndar *Alþingis*, Ríkisendurskoðunar og umboðsmanns *Alþingis*.

5.7 Samantekt

Sala ríkisins á eignarhlutum getur farið fram með ýmsum hætti. Mikilvægt er að meginreglur sem fylgja á séu skýrar og öllum ljósar. Erfitt er að segja að ein aðferð henti betur en önnur í öllum tilvikum og ekki má binda hendur ríkisins um of hvað söluaðferð varðar. Markmið með sölunni, markaður sem fyrirtækið starfar á, stærð eignarhluta o.fl. skiptir verulegu máli í tengslum við tímasetningu og aðferð við sölu og verður sá sem sér um söluna að hafa einhvern sveigjanleika hvað það varðar. Mikilvægast er að ferlið sé skýrt og gagnsætt og jafnræði aðila sem koma til með að reyna að kaupa eignarhluti af ríkinu sé tryggt. Því leggur nefndin til að lögfestar verði meginreglur og í kjölfarið sett reglugerð um sölufarilinn.

6. Niðurstöður og tillögur

Starfshópurinn tekur undir með rannsóknarnefnd Alþingis og þingmannanefnd sem fjallaði um skýrslu hennar um að þáttur þingsins við undirbúning á sölu á eignarhlutum í bönkunum á árunum 2002-2003 hafi ekki verið nægjanlegur. Tryggja þarf að svo verði í framtíðinni þegar sala eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum stendur fyrir dyrum. Starfshópurinn telur að það fyrirkomulag sem verið hefur í tengslum við ráðherranefnd og framkvæmdanefnd um einkavæðingu og svo aftur hlutverk Alþingis tryggi ekki nægjanlega að hafið sé yfir vafa að jafnræðis og gagnsæis verði gætt við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum. Þrátt fyrir það heldur starfshópurinn því ekki fram, umfram það sem kemur fram í ábendingum rannsóknar- og eftirlitsaðila, að illa hafi verið staðið að málum áður, heldur þurfi að skipuleggja ferlið nánar og skilgreina megin sjónarmið og skýra hlutverk allra aðila í ferlinu.

Starfshópurinn tekur undir flestar ábendingar Ríkisendurskoðunar sem raktar eru í 3. kafla, m.a. um að skilja þurfi á milli markmiðssetningar stjórnvalda og faglegrar umsjónar með sölu, fela einum aðila innan stjórnkerfisins formlega ábyrgð á ferlinu, nýta þá þekkingu sem til staðar er innan stjórnkerfisins, lögfesta ferlið við sölu eignarhluta o.fl. Þá þarf að tryggja betur aðkomu Alþingis að ferlinu, tryggja réttaröryggi og koma í veg fyrir að hægt sé að breyta kröfum og viðmiðum til kaupanda þegar söluferlið er hafið eins og rannsóknarnefnd Alþingis benti á að gerst hafi við sölu bankanna 2002-2003.

Í ljósi fyrrgreindra ábendinga eftirlits- og rannsóknaraðila og í ljósi umfjöllunar í skýrslunni leggur starfshópurinn til eftirfarandi:

1. Eigandastefna ríkisins verði borin undir Alþingi í formi skýrslu sem tekin verði þar til umfjöllunar. Í eigandastefnu ætti að koma skýrt fram markmið með eignarhaldi ríkisins í fyrirtækjum, skipulag og hlutverk þess sem eigandi, meginreglur sem ríkið setur sér sem eigandi og almennar kröfur og viðmið sem tengjast rekstri þeirra fyrirtækja sem ríkið á. Endurskoða ætti hana eftir þörfum. Í eigandastefnu ætti jafnframt að birta framtíðaráform varðandi sölu eignarhluta í fyrirtækjum og flokka fyrirtæki með hliðsjón af þeim markmiðum sem ríkið hefur með eignarhaldinu. Þannig kæmi fram með skýrum hætti hver væru markmið ríkisins með eignarhaldi í hverju fyrirtæki og hvort ætlunin sé að gera breytingar á eignarhaldi (kafla 4.1).
2. Eignaumsýsla eignarhluta í fyrirtækjum á vegum fjármálaráðuneytisins og Bankasýslu ríkisins verði samræmd. Stuðst verði við það vinnulag sem löggin um Bankasýsluna, eigandastefna í fjármálafyrirtækjum og vinnureglur Bankasýslunnar hafa skapað sem og leiðbeiningar OECD um fyrirmyndarstjórnarhætti um umsýslu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum (kafla 4.2).
3. Skýrt verði tiltekið í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálaefna innan Stjórnarráðs Íslands að fjármálaráðherra beri ábyrgð á sölu eignarhluta í fyrirtækjum og þannig tekinn af allur vafi um forræði (kaflar 2.1 og 5.5).
4. Dregin verði skörp skil á milli markmiðssetningar stjórnvalda um sölu eignarhluta og faglegrar umsjónar með sölu. Hlutverk Alþingis varðandi ákvörðun um sölu verði eftir þannig að söluheimildin feli í sér markmiðssetningu með tiltekinni sölu ásamt því að tiltaka helstu sjónarmið, ef einhver eru, sem talið er að þurfi að hafa til hliðsjónar. Framkvæmd sölu verði í höndum fagaðila, innan og utan ríkis eftir þörfum sem vinna eftir þeirri stefnu sem mörkuð er með söluheimildinni (4. og 5. kafla).
5. Sett verði í lög ákvæði um sölu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Slík ákvæði gætu hvort sem er verið sértök lög eða viðbót við fjárreiðulög, nr. 88/1997. Þar væri kveðið á um að:
 - a. Við sölu á eignarhlutum í eigu ríkisins skuli ávallt stuðst við fimm meginreglur. Jafnræði, gagnsæi, hlutlægni, hagkvæmni og virka samkeppni (kafla 5.1).

- b. Áður en ákveðið er að selja eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum í E-hluta þurfi að leggja fyrir Alþingi í formi þingsályktunar beiðni um heimild til sölu og að í slíkri beiðni þurfi að koma fram markmið með sölu og kröfur sem leggja skal til grundvallar sölnni. Jafnframt þurfi heimild í 6. gr. fjárlaga um þá sölu að byggjast á þeirri forsendu að þingsályktun hafi verið samþykkt (kafla 5.5).
 - c. Sérstök sölunefnd verði skipuð í hverju tilviki og Ríkiskaup eða annar sérhæfður aðili sjái um útbod og mat á tilboðum við sölu eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum í E-hluta (kaflar 5.3 og 5.4).
 - d. Reglur stjórnisýsluréttarins gildi um málsmeðferð við undirbúning að ráðstöfun eigna í E-hluta ríkissjóðs, þ.e. ákvörðun þeirra skilyrða sem sala skal bundin og um frágang á samningi um sölu eignarhluta (kafla 5.6).
 - e. Þegar sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum í E-hluta sé lokið verði Alþingi gefin skýrsla um framkvæmd sölnnar og hún rædd þar sérstaklega (kafla 5.5).
 - f. Þetta regluverk gildi og jafnframt þegar ákveðið er að einkavæða ríkisstarfsemi sem nú er sinnt í A-, B-, C- eða D-hluta fjárlaga (enda er fyrsta skrefið í slíku ferli að færa rekstarformið í einkaréttarlegt form og þar með yfir í E-hluta fjárlaga).
 - g. Reglugerðarheimild til að útfæra nánar verklag við sölu eignarhluta ríkisins í E-hluta ríkissjóðs og hlutverk sölunefndar og annarra aðila.
6. Fjármálaráðherra setji reglugerð um sölu eignarhluta sem byggist á ofangreindri lagaheimild þar sem eftirfarandi þættir gætu mögulega komið fram:
- a. Gildissvið. Reglugerðin nái til sölu aðila í A- hluta fjárlaga á eignarhlutum sem vistaðir eru í E-hluta, en ekki ef stofnanir og fyrirtæki í B-, C-, D- eða E-hluta fjárlaga hyggjast selja eignarhluti sem þau eiga í öðrum fyrirtækjum í lögheimilum tilgangi vegna hlutverks síns.
 - b. Lýsing á því hvernig þingsályktun um tillögu vegna sölu á eignarhlutum skuli vera úr garði gerð og samspil hennar við 6. gr. fjárlaga.
 - c. Fjármálaráðuneytið (að því er varðar sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum eftir tillögu frá Bankasýslu ríkisins) undirbúi tillögur um sölu og rökstuðning fyrir henni í samráði við aðra ráðherra eftir efni.
 - d. Ráðherra leggi tillöguna fram á Alþingi í formi þingsályktunar.
 - e. Þegar söluheimild hefur verið samþykkt á Alþingi skipi fjármálaráðherra sölunefnd með fulltrúa sínum, forsætisráðherra, efnahags- og viðskiptaráðherra og ef svo beri undir þess ráðuneytis sem fer með þann málaflokk sem tengist starfsemi fyrirtækis sem fyrirhugað er að selja. Sölunefndin hafi það hlutverk að fylgja eftir ákvörðun Alþingis og semja sölulýsingu í samvinnu við Ríkiskaup. Við sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum hefði Bankasýslan að óbreyttum lögum um hana stóru hlutverki að gegna varðandi sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum og stýrði sölunefndinni. Hlutverki og verkefnum sölunefndar væri nánar lýst í reglugerðinni. Í ákvæði um nefndina í reglugerð gæti mögulega komið fram að (kafla 5.3):
 - i. Hún sé bundin af ákvæðum söluheimildar Alþingis og þeim meginreglum sem lögfestar hafa verið vegna sölu eignarhluta.
 - ii. Hún láti fara fram greiningu og verðmat á fyrirtækinu sem til stendur að selja.

- iii. Hún beri ábyrgð á því að undirbúa sölulýsingu vegna þeirra eignarhluta sem til stendur að selja.
 - iv. Hún velji söluaðferð.
 - v. Hún skili skýrslu til fjármálaráðherra um framkvæmd sölunnar.
 - vi. Hún fylgi ákveðnu verklagi og lágmarks viðmiðunum varðandi upplýsingagjöf um starfsemi sína, svo sem um vanhæfisástæður.
 - vii. Mögulegt sé að leita utanaðkomandi ráðgjafar.
- f. Ríkiskaupum, eftir atvikum í samráði við sérhæfða aðila, verði falið það hlutverk að sjá um útboð á eignarhlutanum. Í ákvæðum um hlutverk Ríkiskaupa eða annarra umsjónaraðila í ferlinu gæti komið fram að hlutverk þess sé að (kafla 5.4):
- i. Starfa með sölunefndinni.
 - ii. Sjá um útboð á eignarhlutum sem til stendur að selja.
 - iii. Sjá um samskipti við bjóðendur og upplýsingagjöf meðan á ferlinu stendur.
 - iv. Meta tilboð með hlutlægum hætti.
 - v. Mæla með því að ákveðnu tilboði verði tekið eða hafnað.
 - vi. Mögulegt sé að leita utanaðkomandi ráðgjafar.
- g. Fjármálaráðherra formlega hafni eða staðfesti sölu og teljist hún þá frágengin. Ákvörðun hans þarf að byggjast á hlutlægu mati á þeim sjónarmiðum sem fram komu í sölulýsingu.
- h. Nánari lýsing verði gerð á því hvernig ráðherra skuli upplýsa Alþingi um framkvæmd sölu eftir að hún hefur farið fram.
7. Stofnanirnar í B-, C- og D-hluta fjárlaga ættu einungis að eiga eignarhluti í félögum í tengslum við lögbundið hlutverk sitt, svo fremi sem fyrir því sé lagaheimild, t.d. í sérlögum um stofnunina. Þær ættu hins vegar ekki að þurfa að afla heimilda Alþingis við sölu einstakra eignarhluta eins og gert er ráð fyrir að fyrirtæki og stofnanir í A-hluta fjárlaga þurfi að gera samkvæmt tillögu í 4. tölul. Til þess að tryggja jafnræði og gagnsæi varðandi sölu þessara aðila á eignarhlutum í fyrirtækjum mælir starfshópurinn með því að:
- a. Stofnanir í B-, C- og D-hluta fjárlaga sem nú eiga eignarhluti í fyrirtækjum sem ekki tengjast lögbundnu hlutverki þeirra losi um þá eignarhluta eða komi þeim til annarra umsýslueininga innan ríkisins.
 - b. Stofnanirnar fylgi þeim fimm almennu meginreglum sem mælt er til að verði lögfestar varðandi sölu eignarhluta.
 - c. Fjármálaráðuneytið setji viðmið varðandi sölu eignarhluta stofnana í B-, C- og D-hluta fjárlaga sem t.d. miða að því að upplýsingar um ferlið liggi fyrir í hverju tilfelli fyrir sig, t.d. á heimasíðum stofnananna.
 - d. Fjármálaráðuneytið setji viðmið um umsýslu eignarhluta í fyrirtækjum sem stofnanir í B-, C- og D-hluta fjárlaga, sem eiga eignarhluti í fyrirtækjum, þurfa að fara eftir og byggist á leiðbeiningum OECD. Þar verði sérstaklega kveðið á um virkt upplýsingaflæði varðandi þá eignarhluti sem ríkisaðilar eiga hluti í hverju sinni.
8. Einkaréttarleg fyrirtæki í E-hluta fjárlaga þurfi ekki að bera undir Alþingi ákvörðun um sölu tiltekinna eignarhluta í fyrirtækjum sem þau kunna að eiga eða fylgja því regluverki sem fjallað er um í 5. og 6. tölul. Söluferlið þarf samt sem áður að vera gagnsætt og ættu fyrirtækin við sölu að taka mið af þeim meginreglum sem starfshópurinn telur að eigi almennt að gilda um sölu eignarhluta og nefnd eru í a-lið 5. tölul. Þá þurfa þau á hverjum tíma að fara eftir ákvæðum eiganda-stefnu ríkisins varðandi sölu á eignarhlutum.

II. Þáttur: Sala fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum og félögum

7. Meðferð fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins á eignarhlutum í fyrirtækjum og félögum

Í þessum kafla er annars vegar fjallað um eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum og hins vegar um fyrirtæki í eigu eða undir yfirráðum fjármálafyrirtækja. Reynt er að meta hvort setja eigi sérstakar reglur um sölu þeirra á eignarhlutum og hvort ríkið, í gegnum eignarhald sitt, ætti að hafa áhrif á vinnulag fjármálafyrirtækja við ferli sölu þeirra á eignarhlutum í fyrirtækjum.

7.1 Tilkoma eignarhalds ríkisins í fjármálafyrirtækjum

Með setningu laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitinga úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlögunum), voru fjármálaráðherra og Fjármálaeftirliti (FME) veittar víðtækar heimildir til aðgerða á fjármálamarkaði vegna yfirvofandi hættu þar sem vandi fjármálafyrirtækja hafði aukist vikurnar og dagana áður en lögin voru sett og veruleg hættu var talin á hrúni fjármálakerfisins. Þessar aðgerðir leiddu síðar til þess að ríkið eignaðist hluta- og stofnfjárbréf í helstu fjármálafyrirtækjum landsins. Þetta nýja eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum stafar ekki af markvissri stefnu um að auka umsvif ríkisins á fjármálamarkaði heldur er um að ræða afleiðingar og viðbrögð við hrúni fjármálakerfisins haustið 2008. Staðan kallar þó á upplýsta umræðu um hvort ríkið á að vera eigandi í fjármálafyrirtækjum til framtíðar og mat á umfangi og áhrifum þessa eignarhalds.

7.1.1 Eignarhald viðskiptabankanna

Á nokkrum dögum í kjölfar gildistöku neyðarlaganna 7. október 2008 tók FME yfir rekstur þriggja stærstu viðskiptabankanna. Fjármálaráðherra stofnaði í kjölfarið þrjú hlutafélög um innlenda starfsemi gömlu bankanna (Landsbanka, Glitnis og Kaupþings) og skipaði þeim stjórnir. Til þessara nýju félaga voru svo færðar innlendar innstæður og innlendar eignir gömlu bankanna, en gömlu bönkunum settar skilaneindir og síðar slitastjórnir til þess að vinna úr öðrum eignum þeirra í samráði við kröfuhafa sem flestir voru erlend fjármálafyrirtæki. Með þessari aðgerð á grundvelli neyðarlaganna setti ríkið í raun á fót þrjú ný fjármálafyrirtæki og var þannig á nokkrum dögum orðið eigandi þriggja stærstu fjármálafyrirtækja á Íslandi, nokkrum árum eftir umfangsmikla einkavæðingu fjármálafyrirtækja. Síðan í október 2008 hafa nokkur minni fjármálafyrirtæki, svo sem sparisjóðir, fylgt í kjölfarið.

Sú endurreisnaráætlun sem stjórnvöld unnu eftir í kjölfar hrúns stóru bankanna þriggja fól í sér að í nóvember 2008 var unnið bráðabirgðaverðmat á þeim eignum og skuldum sem fluttust yfir í nýju bankana og ákveðið að síðan yrði óháður aðili fenginn til þess að vinna nánara verðmat. Samkvæmt bráðabirgðaverðmatinu var gert ráð fyrir 385 milljarða kr. eiginfjárframlagi ríkisins og að gefið yrði út skuldabréf til gömlu bankanna sem greiðsla fyrir mismun eigna og skulda, samtals um 1.153 milljarðar kr. Þessi aðferð gerði ráð fyrir að íslenska ríkið yrði eitt eigandi bankanna þriggja og þyrfti því sjálft að leggja fram eiginfjárframlagið sem og gefa út skuldabréfið fyrir mismuninum til gömlu bankanna, sem töldust í raun eigendur þessar eigna og skulda sem íslenska ríkið einhliða færði yfir í nýju bankana með neyðarlögunum í október 2008. Í apríl 2009 þegar óháður aðili lauk síðan við verðmat eignanna varð ljóst að nýja matið myndi ekki skila einni ákveðinni tölu og að heimtur lána gætu í heildina verið á bilinu 47-55% og upphæð útgefna skuldabréfa samtals til bankanna þriggja á bilinu 442-766 milljarðar kr. Á sama tíma var ljóst að kröfuhafar erlendu bankanna voru ósáttir við fyrirliggjandi áætlun stjórnvalda sem þeir töldu of einhliða auk þess sem hún drægi úr möguleikum þeirra til að gæta hagsmuna sinna.

Endurreisnaráætlun viðskiptabankanna þriggja var því breytt á þann veg að reynt yrði að ná niðurstöðu um verðmat með samningum milli ríkisins og kröfuhafa sem fara með eignarhald gömlu bankanna, frekar en með einhliða ákvörðun sem fæli væntanlega í sér málshöfðun kröfuhafa á hendur íslenska

ríkinu. Fljótlega varð einnig ljóst að skilanefndir Glitnis og Kaupþings gætu haft áhuga á því að eignast hluti í nýju bönkunum í tengslum við slíka samninga. Markmið ríkisins var að semja um ákveðið grunnmat sem stofnfjármögnun gæti grundvallast á, en hækkanir umfram það gætu runnið til kröfuhafa í formi verðmætaaukningar hlutabréfa eða skilyrtra skuldabréfa.

Niðurstöður samninganna urðu síðan þær að gömlu bankarnir eignuðust allir hluti í nýju bönkunum ásamt ríkinu. Á ríkið þannig um 81% hlut í Landsbankanum, 5% hlut í Íslandsbanka og 13% hlut í Arion banka. Í ljósi þess sem að framan er rakið er ekki hægt að flokka þær breytingar sem áttu sér stað á endurreisnaráætlun stjórnvalda sem leiddi til þess að ríkið varð ekki eini eigandi allra þriggja stóru viðskiptabankanna til hefðbundinnar sölu á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum. Ríkið átti í raun aldrei þær eignir og skuldir sem fluttar voru úr gömlu bönkunum yfir í þær 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 hrúnið, frekar en að eiginleg sala á hlutabréfum eða einkavæðing hafi átt sér stað.⁵⁶

7.1.2 Eignarhald á sparisjóðum

Í 2. gr. laga nr. 125/2008 er að finna heimild til handa fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til að leggja sparisjóðum til stofnfé sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé þeirra. Þessi heimild var síðan nánar útfærð í reglum um framlag til sparisjóða skv. 2. gr. laga nr. 125/2008, neyðarlaganna, og á grundvelli þeirra sóttu nokkrir sparisjóðir um stofnfjárframlag úr ríkissjóði á fyrri hluta árs 2009. Ríkið fer með stofnfé í fimm sparisjóðum. Þeir eru Sparisjóður Bolungarvíkur (90,9%), Sparisjóður Norðfjarðar (49,5%), Sparisjóður Svarfdæla (90%), Sparisjóður Vestmannaeyja (55,3%) og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis (75,9%).

Fjármálaráðuneytið fór fram á að þeir sparisjóðir sem sóttu um stofnfjárframlag fengju óháð endurskoðunarfélag til þess að fara yfir reikninga og verðmæti eigna. Sú yfirferð leiddi í ljós að staða sparisjóðanna var mun verri en haldið hafði verið. Framlag á grundvelli 2. gr. neyðarlaganna myndi ekki duga til þess að endurreisa þá fjárhagslega og því þyrfti aðkomu kröfuhafa til þess að fjárhagsleg endurskipulagning væri möguleg. Seðlabankinn var helsti kröfuhafi sjóðanna og því tóku bankinn og fjármálaráðuneytið upp nána samvinnu um endurskipulagningu sparisjóðanna og skyldi Seðlabankinn leiða þá vinnu. Hinn 1. febrúar 2010 var sparisjóðunum boðið að semja um uppgjör á skuldum sínum samkvæmt ákveðnum skilmálum. Einn þeirra möguleika sem sparisjóðunum var boðið upp á við uppgjör á skuldum sínum við Seðlabanka Íslands var að breyta hluta þeirra í stofnfé. Endurskipulagningaráform ríkisins voru síðan samþykkt af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) 21. júní 2010. Í kjölfarið og með hliðsjón af breytingum í tengslum við dóm hæstaréttar vegna gengistryggðra lána var gengið til samninga sem leiddu til þeirrar niðurstöðu að ríkið eignaðist allt frá 49,5% til 90% hlut í fimm sparisjóðum.⁵⁷

Í maí 2011 samþykkti fjármálaráðuneytið síðan viðmiðunarreglur sem Bankasýsla ríkisins lagði til um heimildir sparisjóðanna til innlausnar á stofnfé sem ríkið hefur eignast í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu þeirra. Vegna rekstrarforms sparisjóða er ekki um eiginlega eignarhluti ríkisins í sparisjóðunum að ræða og því er innlausnin ekki sala á eignarhlutum í ströngum skilningi þótt

⁵⁶ Umfjöllunin byggist á skýrslu fjármálaráðherra um endurreisn viðskiptabanka sem lögð var fram á Alþingi í 31. mars 2011. Sjá aðallega bls. 4-7, þskj. 1213 – 694. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011

⁵⁷ Byggt á svari við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um stofnfjáreign ríkisins í sparisjóðum og aðdraganda þess að ríkið eignaðist meirihluta stofnfjár í fimm sparisjóðum, þskj. 1684 – 633. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011.

nauðsynlegt sé að um hana gildi almennar og gagnsæjar reglur líkt og Bankasýslan hefur lagt til. Í reglunum kemur m.a. fram að:⁵⁸

1. Viðkomandi sparisjóður eigi rétt á því að innleysa allt að 60% þess hluta stofnfjár sem kemur í hlut ríkisins og skuli innlausnarrétturinn verða virkur tveimur árum eftir að ríkið varð eigandi stofnfjár.
2. Innlausnarverðið skuli vera kaupverð stofnfjár að viðbættum vöxtum.
3. Fjármagna megi innlausn með eiginfé eða áskrift frá stofnfjáreigendum.
4. Skilyrði innlausnar séu að:
 - a. Varasjóður sé jákvæður eftir innlausn.
 - b. Eiginfjárgrunnur sem hlutfall af áhættugrunni (CAD) vegna eiginfjárþáttar A sé ekki undir 12% og CAD vegna eiginfjárþáttar B sé ekki undir 16%, eða í samræmi við kröfur FME á hverjum tíma.
 - c. Sparisjóðurinn uppfylli kröfur Seðlabanka Íslands og FME um laust fé eftir innlausn.
 - d. Ekki séu fyrir hendi aðrar aðstæður sem gera það að verkum að telja verði að innlausn hafi skaðleg áhrif á rekstur sparisjóðsins.
 - e. Fara þurfi eftir ákveðnum leiðum við framkvæmd innlausnar.
 - f. Skilgreindir fyrirvarar og takmarkanir séu á innlausnarrétti.

Ljóst er að sett hefur verið upp gagnsætt kerfi í tengslum við innlausn á því stofnfé sem ríkið hefur sett inn í sparisjóðina. Líkt og um eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkunum kemur stofnfjárhluti ríkisins til vegna vinnu við endurreisn og endurskipulagningu fjármálakerfisins í kjölfar bankahruns.

7.2 Fyrirtæki í eigu og undir yferráðum banka

Sökum þeirra erfiðleika sem steðjað hafa að íslensku efnahagslífi undanfarin misseri, hafa mörg fyrirtæki lent í töluverðum skuldavanda. Reksturinn og þar af leiðandi skuldsetning þessara fyrirtækja miðaðist við annað landslag en nú blasir við í íslensku efnahagslífi. Af þessum sökum hafa mörg þessara fyrirtækja endað í höndum lánadrottna sinna, þar sem unnið er að endurskipulagningu þeirra.

7.2.1 Heimildir til yfirtöku fyrirtækja

Um eignarhald banka á atvinnufyrirtækjum fer m.a. samkvæmt ákvæðum laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Skv. 22. gr. laganna, sbr. 16. gr. laga nr. 75/2010, er fjármálafyrirtækjum eingöngu heimilt að eiga atvinnufyrirtæki tímabundið og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. Ber í slíkum tilfellum að óska sérstaklega eftir heimild til slíks en Fjármálaeftirlitið metur hvort fjárhagsleg skilyrði fyrir slíkri yfirtöku séu uppfyllt og skal endurskipulagningu lokið áður en 12 mánuðir eru liðnir frá því að starfsemi var yfirtekin. Fjármálaeftirlitið getur framlengt tímafrest til sölu að undangenginni endurskipulagningu en þá skal í umsókn um slíka framlengingu rökstutt hvaða atvik hindra sölu. Sérstaklega er tekið fram í 2. mgr. 22. gr. laganna að séu eignir yfirteknar til að tryggja fullnustu kröfu skulu þær seldar jafnskjótt og hagkvæmt er. Er því ljóst að höfuðáhersla er lögð á að sala á slíkum eignum gangi sem hraðast fyrir sig.

Ennfremur gilda um þetta efni reglur samkeppnislaga, nr. 44/2005, en slík yfirtaka sem hér um ræðir fellur undir skilgreiningu laganna um samruna. Skv. 17. gr. samkeppnislaga telst samruni hafa átt sér stað þegar breyting verður á yferráðum til frambúðar. Getur slík breyting m.a. falið í sér að einn eða fleiri aðilar, sem þegar hafa yferráð yfir a.m.k. einu fyrirtæki, ná beinum eða óbeinum yferráðum, í heild eða að hluta, yfir einu eða fleiri fyrirtækjum til viðbótar með því að kaupa verðbréf eða eignir, með samningi eða með öðrum hætti.

⁵⁸ Bankasýsla ríkisins 2011a.

Samkeppniseftirlitið hefur heimildir til að ógilda slíkan samruna, sbr. 17. gr. c samkeppnislaga, telji eftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða eins eða fleiri fyrirtækja verði til eða slík staða styrkist, eða samruninn verði til þess að samkeppni á markaði raskist umtalsvert að öðru leyti. Ljóst er að slíkur ógilding getur verið verulega íþyngjandi og kann að stríða gegn meginreglum um meðalhóf. Því eru Samkeppniseftirlitinu tiltæk vægari úrræði og getur eftirlitið einnig sett slíkum samruna skilyrði. Hefur Samkeppniseftirlitið á þeim grunni sett ítarleg skilyrði vegna yfirtöku banka á atvinnufyrirtækjum. Tilgangur þessa er að draga úr óæskilegum áhrifum samruna á samkeppnismarkaði. Til slíkra úrræða verður þó aðeins gripið teljist það málefnalegt og stuðla að því markmiði að efla virka samkeppni til lengri tíma litið.

7.2.2 Reglur og tilmæli varðandi sölu eignarhluta í fyrirtækjum

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins „Samkeppni eftir hrun“ kemur fram að bankar ráði yfir 46% eignarhluta fyrirtækja. Þar segir að alþjóðleg samstaða sé um að bankar séu ekki vel til þess fallnir að reka fyrirtæki sem komi til af því að fjármálaþjónusta fyrir fyrirtæki og eignarhald þeirra fari ekki vel saman. Þó segir Samkeppniseftirlitið að það verði að gefa bönkum eðlilegt svigrúm til að ganga frá „lausum endum“ í fjármálum yfirtekinna fyrirtækja áður en fyrirtæki séu sett í formlegt sölufarli.⁵⁹

Samkeppniseftirlitið birti í desember 2009 umræðuskjal nr. 2/2009, um banka og endurskipulagningu fyrirtækja, þar sem sett voru fram 17 kjarnasjónarmið sem Samkeppniseftirlitið taldi banka eiga að hafa að leiðarljósi við endurskipulagningu atvinnufyrirtækja. Samkvæmt sjónarmiði 14 eiga bankar að selja endurskipulögð fyrirtæki við fyrsta hentugleika í gagnsæju ferli, eftir því sem kostur er. Þar segir enn fremur að *skráning í kauphöll* að undangengnu *almennu útboði* sé afar gagnsæ leið við sölu fyrirtækja. Hún tryggir jafnræði meðal aðila sem kynnu að vilja kaupa hlut í fyrirtækjum í eigu bankanna. Afar mikilvægt er að virt sé þau tímamörk sem sett eru á eignarhald banka á yfirteknum fyrirtækjum sem og að slíkir frestir séu ekki of langir. Algennt er að kaupendur í slíkum tilfellum séu önnur fyrirtæki eða aðilar sem hafa yfirráð yfir öðrum fyrirtækjum. Í slíkum tilfellum er um að ræða samruna í skilningi samkeppnislaga og ber sem slíkan að tilkynna til Samkeppniseftirlitsins.

Hvað sjálft sölufarlið varðar kemur fram í álitum Samkeppniseftirlitsins, nr. 3/2008, að mikilvægt sé að tryggja gagnsæi og vinna gegn tortryggni, þegar unnið er að endurskipulagningu fyrirtækja og öðrum mikilvægum ráðstöfunum. Samkeppniseftirlitið beinir því til fjármálafyrirtækja að gætt sé að því að fyrirtækjum sé ekki mismunað með ómálefnalegum hætti. Ef fyrirtæki eða eignir þeirra eru boðnar til sölu þurfi að vera tryggt að allir líklegir kaupendur hafi jafna möguleika á því að gera tilboð og hlutlægni sé tryggð í vali milli kaupenda. Mikilvægt sé að skapa möguleika fyrir nýja aðila til að koma inn á samkeppnismarkaði, t.d. með kaupum á fyrirtækjum eða eignum. Eftir því sem kostur er skuli leitast við að hafa ferlið opið og gagnsætt.

7.2.2.1 Ákvæði um sölufarli eigna í sameiginlegum reglum fjármálafyrirtækja

Mikilvægt er að bankar vinni eftir fastmótuðu og trúverðugu ferli sem kynnt er viðskiptalífínu og stjórnvöldum. Í 3 gr. laga nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishruns, kemur fram að kröfueigendur skuli setja sér reglur um skuldbreytingar og breytingar á skilmálum skuldabréfa og lánssamninga sem kunna að leiða til eftirgjafar skulda eða annarra ívilnana fyrir skuldara. Reglurnar skulu staðfestar af Fjármálaeftirlitinu. Á þessum grunni settu fjármálafyrirtækin sér sameiginlegar reglur um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja. Samtök fjármálafyrirtækja gáfu reglurnar út og voru þær staðfestar af Fjármálaeftirlitinu í júní 2010, en allir bankar vinna eftir reglunum. Í 8. tölul. er sérstaklega fjallað um sölufarli eigna.⁶⁰ Þar segir að stefnt

⁵⁹ Samkeppniseftirlitið 2011.

⁶⁰ Samtök fjármálafyrirtækja 2010.

skuli að því að selja eignarhluti í fyrirtækjum eins fljótt og hagkvæmt er og að eignaumsýslufélag eða fjármálafyrirtæki skuli halda utan um sölufjerli slíkra eigna, í samræmi við 21. og 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, og leiðbeinandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins nr. 1/2004.

Þá skuli stefna að opnu og gagnsæju sölufjerli og jafnræðis meðal fjárfesta. Þrátt fyrir þetta er þó vísað til þess í reglum að í einhverjum tilvikum kunni hagsmunir fyrirtækis og fjármálafyrirtækis að kalla á lokað útboð eða annars konar fyrirkomulag á sölu eigna. Slíkt kann að koma til m.a. vegna ákvæða hluthafasamkomulags eða samþykktar um forkaupsrétt, sjónarmiða annarra eigenda, kröfuhafa eða eigenda viðskiptaleyfa. Einnig er í þessu samhengi vísað til þeirra atvika þegar áætlað söluverðmæti réttlætir ekki kostnað við opið útboð eða vegna annarra augljósra hagsmuna fyrirtækis eða fjármálafyrirtækis.

Í reglum segir að ákvörðun um sölu á eignarhlut fjármálafyrirtækis og aðferð við sölu skuli rökstudd og skráð eins og aðrar ráðstafanir tengdar fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. Loks er í niðurlagi 8. tölul. áréttað að við sölu eigna skuli haft hliðsjón af álitum Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008 og umræðuskjali Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, um banka og endurskipulagningu fyrirtækja.

Með þessum reglum, sem settar eru með stoð í lögum og samþykktar af Fjármálaeftirlitinu, er tekið á helstu þáttum sem starfshópurinn telur að skipti hvað mestu máli varðandi það að tryggja jafnræði og gagnsæi við sölu á eignarhlutum.

7.2.2.2 Sérstakar reglur viðskiptabankanna um sölu eignarhluta

Allir bankarnir settu upp sérstök eignaumsýslufélög í kjölfar hrunsins en þangað voru færðar fullnustueignir, svo sem eignarhlutar í fyrirtækjum.⁶¹ Var þetta m.a. gert til þess að skilja skýrt á milli hlutverks þeirra við skuldaúrvinnslu og síðan umsýslu eignarhluta. Þannig sér bankinn um skuldaúrvinnslu en eignaumsýslufélögin um sölu fyrirtækjanna. Allir bankarnir hafa einnig gefið út sínar eigin verklagsreglur um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja þar sem sett eru fram ákveðin viðmið og reglur um sölu eigna.⁶² Söluviðmiðin byggjast á sameiginlegum reglum fjármálafyrirtækja sem fyrr eru nefndar og því ekki ástæða til þess að fara nákvæmlega í þær hér aftur.

Eins og fram kemur í 1. kafla er nefndinni gert að fjalla sérstaklega um fjármálafyrirtæki sem eru í meirihluta eigu ríkisins og hvernig staðið er að sölu eignarhluta í fyrirtækjum sem þau eiga í eignarhluti. Í raun er það aðallega Landsbankinn sem hér um ræðir þar sem aðrir viðskiptabankar eru að minnihluta í eigu ríkisins og Sparisjóðirnir hafa ekki leyst til sín mikið af fyrirtækjum. Í nýlegri stefnu Landsbankans um sölu fullnustueigna, sem byggist á fyrrgreindum reglum samtaka fjármálafyrirtækja, er sett fram stefna sem bankinn hyggst fara eftir við sölu fullnustueigna í framtíðinni og tekur á mörgu því sem gagnrýnt var í tengslum við sölu á Vestía á sínum tíma.

Meginmarkmið stefnunnar er að Landsbankinn ætlar að fylgja góðum viðskiptaháttum og selja fullnustueignir eins fljótt og unnt er í opnu og gagnsæju sölufjerli. Jafnframt segir í stefnunni „Landsbankinn fylgir skilgreindu sölufjerli til að tryggja hagsmuni viðskiptavina við sölu á fullnustueignum. Í stefnunni segir jafnframt að allar fullnustueignir skuli auglýstar og boðnar til sölu á almennum markaði, brjóti það ekki gegn lögvörðum hagsmunum viðskiptavina bankans. Fullnustueignir eru verðmetnar af viðurkenndum sérfræðingum. Óskráð verðbréf, svo sem hlutabréf í fyrirtækjum eru seld í opnu sölufjerli á almennum markaði ef það eru ekki viðskiptalegir annmarkar þar á. Áætlun um sölu fyrirtækja í samkeppnisrekstri liggur fyrir opinberlega innan sex mánaða frá því að bankinn öðlast um-

⁶¹ Nú á Landsbankinn t.d. tvö dótturfélög í eignaumsýslu. Annars vegar Reginn ehf. sem heldur utan um fasteignir og hins vegar Horn fjárfestingarfélag hf. sem heldur utan um eignarhluti í nokkrum félögum.

⁶² Sjá t.d. Arion banki 2010.

ráðarétt yfir eigninni. Við gerð stefnunnar er tekið mið af grunnreglum samfélagslegrar ábyrgðar eins og þeim er lýst í leiðbeiningum alþjóða staðlaráðsins (ISO 26000), viðmiðum Global Compact verkefnis Sameinuðu þjóðanna og reglum Samkeppniseftirlitsins.

Í stefnunni kemur jafnframt fram að við sölu eigna sem ekki eru skráðar á opinberum verðbréfa-markaði, t.d. fyrirtæki, geta ýmis atriði haft afgerandi áhrif á sölufurli viðkomandi fyrirtækis. Þar koma ýmis atriði til skoðunar við ákvörðun um sölufurli. Má þar helst nefna einkaleyfi eða samning viðkomandi fyrirtækis við erlenda birgja eða vörumerkjaeigendur, ákvæði í hluthafasamningi eða forkaupsréttarákvæði, sjónarmið annarra eigenda, kröfuhafa eða eigenda viðskiptaleyfa eða þegar verðmæti fyrirtækis réttlætir ekki opið sölufurli. Endurskipulagning eigna og dótturfélög bankans bera ábyrgð á meðferð og sölufurli fullnustueigna. Framangreindar einingar starfa eftir verklagsreglum sem ætlað er að tryggja framgöngu stefnu bankans. Regluvörður hefur eftirlit með ráðstöfun fullnustueigna og þess gætt að farið sé eftir reglum og ferlum sem í gildi eru.⁶³

7.3 Sérstakar reglur um sölu banka á eignarhlutum í fyrirtækjum

Starfshópurinn lagði mat á það hvort setja ætti sérreglur um sölu fjármálafyrirtækja á eignarhlutum í fyrirtækjum sem þeir eiga eignarhluti í. Eins og farið hefur verið yfir í þessum kafla hafa þegar verið settar sameiginlegar reglur með stoð í lögum. Þá hafa bankarnir sjálfir sett sér verklagsreglur um endurskipulagningu skulda (þar sem m.a. er fjallað um eignasölu) með vísan í lög nr. 107/2009 og staðfestar af Fjármálaeftirlitinu.

Á grundvelli laga nr. 107/2009 starfar síðan sérstök eftirlitsnefnd en hlutverk hennar er að fylgjast með og kanna að eigin frumkvæði hvort eftirlitsskyldir aðilar á fjármálamarkaði fylgja hinum samræmdu reglum sem settar eru á grundvelli 2. og 3. gr. laganna. Eftirlitsnefndin ber, varði málið fyrirtæki, að skila álitni til ráðherra og Fjármálaeftirlitsins ef hún telur að verklagsreglunum sé ekki framfylgt en aðeins til ráðherra ef nefndin telur að sanngirni og jafnræðis sé ekki gætt. Ekki hefur komið til þess að nefndin hafi skilað álitni hvorki til ráðherra né Fjármálaeftirlits. Nefndin skilaði ráðherra hlutaskýrslu 8. mars 2010 í samræmi við ákvæði laganna, en á þeim tíma höfðu afar fá mál verið afgreidd af eftirlitsskyldum aðilum og sumir höfðu ekki afgreidd nein mál. Þá skilaði nefndin framhaldsskýrslu í september 2010 og loks þriðju skýrslu í september 2011. Í skýrslu nefndarinnar frá því í september 2011 segir: „Eftirlitsnefndin hefur í úrtökum og með almennri skoðun ekki orðið annars áskynja en að innan hvers fjármálafyrirtækis séu sambærileg mál afgreidd með sambærilegum hætti í samræmi við lög, samkomulög og verklagsreglur. Nefndin hefur gert smávægilegar athugasemdir í einstaka málum þar sem frávik hafa verið en ekki hefur verið ástæða til að senda ráðherra álit skv. 5. gr. laga 107/2009.“⁶⁴

Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins *Samkeppni eftir hrun* segir að vandinn sé ekki sá að bankar selji fyrirtæki til vildarvina eða afskrifi of mikið, heldur sé vandinn kerfislægur. Að mati stofnunarinnar felst vandi atvinnulífsins í of hægu ferli fjárhagslegrar endurskipulagningar fyrirtækja, óánægju með framkvæmd hennar og skorti á trausti og gagnsæi. Þá segir Samkeppniseftirlitið að rangir hvatar séu í kerfinu sem seinki fjárhagslegri endurskipulagningu fyrirtækja. „Án réttra hvata til sölu munu bankarnir eiga fyrirtækin lengur en talist getur þjóðhagslega hagkvæmt. Til er orðin ný tímabundin atvinnugrein, endurskipulagning og sala eigna. Hagsmunir starfsmanna hennar af tekjuöflun og atvinnuöryggi vinna gegn hagsmunum samfélagsins af hraðri úrlausn. Hræðslan við að taka ákvörðun og gera mistök heldur aftur af mörgum við núverandi aðstæður. Kerfið umbunar ekki þeim sem tekur af skarið.“⁶⁵

⁶³ Landsbankinn 2011.

⁶⁴ Eftirlitsnefnd með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar 2011, bls. 8.

⁶⁵ Samkeppniseftirlitið 2011, bls. 6.

Þá segir í skýrslu Samkeppniseftirlitsins: „Krafan um algert jafnræði er ein ástæða þess að of hægt gengur í endurskipulagningu fyrirtækja. Þrátt fyrir fögur orð er vandinn sá að hið fullkomna réttlæti er ekki til og skilgreining á réttlæti og jafnræði er háð stöðu og mati hvers og eins. Engar tvær endurskipulagningar stærri fyrirtækja eru eins. Bankarnir verða að hafa svigrúm til að taka skynsamlegar ákvarðanir að gefnum fyrirframmótudum reglum.“⁶⁶

Samkeppniseftirlitið segist, með hliðsjón af niðurstöðum skýrslunnar, ætla að beita heimildum sínum með þrennum hætti:⁶⁷

1. Tryggt verði að raunveruleg yfirræð banka yfir fyrirtækjum séu uppi á borðum.
2. Settar verði frekari skorður við beinu eignarhaldi með tímafrestum.
3. Eftirlit með arðsemismarkmiðum verði eflt.

Samkeppniseftirlitið setur einnig fram eftirfarandi tillögur sem gætu aðstoðað við að leysa úr þessum vanda:

1. Bankar og skilanefndir skýri skipulega frá endurskipulagningu stærri fyrirtækja.
2. Bankar skilji í reikningum sínum betur á milli rekstrar til frambúðar og endurskipulagningar fyrirtækja.
3. Stjórnvöld móti hvata sem vinna með markmiðum um að hraða endurreisn.
4. Stjórnvöld stofni til umræðuvettvangs með bönkum og fyrirtækjum.

Starfshópurinn telur að umgjörð um sölu banka á eignarhlutum í fyrirtækjum sé ágæt þótt enn sé hægt að gera bragabót á. Ef vilji er til þess að setja lög um endurskipulagningu fyrirtækja undir yfirræðum banka ættu þau m.a. að byggjast á niðurstöðum í skýrslu Samkeppniseftirlitsins. Slík löggjöf ætti þó ekki bara að snúast um vinnulag við sölu fyrirtækjanna, þótt tekið yrði á því í slíkri lagasetningu. Ef af slíkri lagasetningu yrði ættu viðmið um sölu að byggjast á fyrrgreindum sameiginlegum reglum fjármálafyrirtækja um fjárhagslega endurskipulagningu, nauðsynlegri upplýsingaskyldu og svigrúmi til þess að taka á hverju máli með skilvirkum hætti. Ef stjórnvöld ákveða að gera breytingar á því í hvaða farvegi eignasala bankanna er nú þurfa slíkar breytingar að taka til allra fjármálafyrirtækja hvort sem þau eru í eigu ríkisins eða ekki. Starfshópurinn telur að best færi þó á því að láta reyna á vægari úrræði sem fram koma í skýrslu Samkeppniseftirlitsins, *Samkeppni eftir hrún*.

7.4 Hlutverk ríkisins sem eigandi í fjármálafyrirtækjum hvað varðar sölu á eignarhlutum í fyrirtækjum

Er rétt að setja sérreglur um sölu eigna í eigu banka sem lúta eignarhaldi ríkisins? Skiptar skoðanir eru um áhrif slíkra reglna á rekstrarumhverfi og samkeppnishæfni fjármálafyrirtækja. Bankasýslan álitur sem dæmi að það sé ekki heillavænlegt á samkeppnismarkaði að sérreglur gildi um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu, slíkt dragi úr samkeppnishæfni þeirra og komi með neikvæðum hætti niður á verðmæti þeirra.⁶⁸ Þá hefur Samkeppniseftirlitið bent á að bankar þurfi að gæta að samkeppnissjónarmiðum við ákvarðanir sem lúta að framtíð fyrirtækja á samkeppnismörkuðum.⁶⁹

Hafa verður í huga að sala banka á eignarhlutum í fyrirtækjum, þótt þeir séu í eigu ríkisins, er ekki einkavæðing. Eignarhlutar eru beint eða óbeint í höndum banka í meirihluta eigu ríkisins, eftir að þeir hafa eignast þá vegna björgunaraðgerða, lánveitinga eða annarra sambærilegra aðgerða. Staða ríkisins sem eiganda í einstaka fjármálafyrirtækjum er í þessu sambandi sambærileg stöðu einkaaðila sem eiga

⁶⁶ Samkeppniseftirlitið 2011, bls. 6.

⁶⁷ Samkeppniseftirlitið 2011, bls. 16 og 17.

⁶⁸ Bankasýslan 2011.

⁶⁹ Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008.

í fjármálafyrirtækjum. Eigendurnir eins og fyrirtækin sjálf verða að lúta almennum leikreglum á markaði og fylgja ákvörðunum þar til bærra eftirlitsaðila, svo sem Fjármálaeftirlits og Samkeppnis-
eftirlits. Banki, burt séð frá eignarhaldi, er fyrirtæki á einkaréttarlegum grunni sem selur hlut í öðru
fyrirtæki án beinnar aðkomu ríkisins. Hvað þetta varðar er ekki ástæða til þess að setja sérreglur um
fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins heldur þarf jafnt yfir öll fjármálafyrirtæki að ganga eins og rætt var í
kafla 7.3. Það sem verður að teljast einna mikilvægast í þessu samhengi er að sala slíkra hluta fari fram
á viðskiptalegum forsendum og að sanngjarnt verð fái fyrir eignarhlutanna.

Vilji ríkið á einhvern hátt hafa áhrif á framkvæmd sölu eignarhluta í gegnum þá eignarhluta sem það á
í fjármálafyrirtækjum er rétt að það sé gert í gegnum skýr markmið í eigandastefnu ríkisins þannig að
þau áhrif séu öllum ljós. Núverandi eigandastefna tekur ekki á þessu sérstaklega heldur fjallar aðallega
um markmið vegna sölu ríkisins á eignarhlutum þess í fjármálafyrirtækjum eins og fyrr er rakið. Þó
segir í eigandastefnunni að fjármálafyrirtæki skuli koma sér upp innri verkferlum um lykilþætti í
starfsemi sinni, svo sem endurskipulagningu skuldsettra fyrirtækja, úrlausn skuldavanda einstaklinga,
sölu eigna o.fl. Mikilvægt sé að slíkir ferlar séu skilvirkir og gagnsæir og birtir á heimasíðum fyrir-
tækjanna. Slíkt hefur þegar verið gert. Jafnframt segir að fjármálafyrirtæki ættu að hafa til hliðsjónar
álit Samkeppniseftirlitsins nr. 3/2008, ákvarðanir banka og stjórnvalda um framtíð fyrirtækja á
samkeppnismörkuðum. Slíkt hefur að einhverju leyti verið gert, t.d. með verklagsreglum fjármálafyrir-
tækja sem áður er getið.

Bankasýslan skal í gegnum lögbundið hlutverk sitt gera samninga við fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins
um sértæk og almenn markmið í rekstri þar sem hægt væri að koma að sérstökum áherslum ríkisins
varðandi sölu fjármálafyrirtækjanna á eignarhlutum í fyrirtækjum. Þegar hefur verið gerður samningur
milli Bankasýslu ríkisins og Landsbankans og er í töluvið 4.4. í þeim samningi fjallað um fjárhagslega
endurskipulagningu fyrirtækja og heimila.⁷⁰ Þar er ekki beinlínis fjallað um sölu á eignarhlutum en
samningur sem þessi væri ágæt leið til þess að koma slíkum áherslum á framfæri með hliðsjón af
almennum áherslum í eigandastefnu ef vilji væri til þess.

Starfshópurinn telur að meginreglur þær sem hann leggur til að verði lögfestar eigi að hafa til
hliðsjónar þegar fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkisins selja eignarhluta. Það á einnig við um
fjármálafyrirtækin og er í samræmi við þær reglur sem fjármálafyrirtækin hafa sett sér sjálf. Ríkið sem
eigandi í fjármálafyrirtækjum þarf að vera öruggt um að þær upplýsingar sem það fær frá fyrirtækjum í
sinni eigu séu fullnægjandi þannig að vissa ríki um að hagsmunir ríkisins sem eiganda (og þar með
almennings) séu tryggðir.

7.5 Samantekt

Þrátt fyrir að núverandi eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum sé ekki tilkomið vegna stefnumörk-
unar þar um heldur afleiðing björgunaraðgerða ríkisins skiptir ákvörðun um sölu eignarhluta í
jafnkerfislega mikilvægum fyrirtækjum miklu máli fyrir samfélagið. Ferlið við sölu þeirra þarf að vera
gagnsætt og tryggja þarf jafnræði við sölu líkt og almennt þegar eignarhlutir í ríkisfyrirtækjum eru
seldir.

Einnig þarf að tryggja að jafnræðis og gagnsæis sé gætt við sölu fjármálafyrirtækja á eignarhlutum
sínum í fyrirtækjum. Fjármálafyrirtæki hafa í samráði við eftirlitsaðila komið sér upp gagnsægjum ferl-
um um endurskipulagningu skulda (þar sem m.a. er fjallað um eignasölu) sem byggjast á lögum nr.
107/2009 og verður ekki annað séð en að fjármálafyrirtæki fylgi þessum reglum. Ljóst er að
eignarhaldi ríkisins fylgir sérstök skylda um upplýsingagjöf og kröfur um gagnsæi og jafnræði eru
sterkari í slíkum tilvikum. Stefna Landsbankans um sölu fullnustueigna er til fyrirmyndar hvað þetta

⁷⁰ Bankasýsla ríkisins 2010b.

varðar og með virkri eftirfylgni hennar rækir bankinn skyldu sína sem fyrirtæki á samkeppnismarkaði í opinberri eigu.

7.6 Tillögur

1. Ekki ætti að setja sérreglur um Landsbankann eða önnur fjármálafyrirtæki í meirihluta eigu ríkisins sem keppa á samkeppnismarkaði. Fyrirtækin fylgja almennum lögum sem gilda um starfsemi þeirra og ættu að fylgja meginreglum og eigandastefnu og vera meðvituð um þá sérstöðu sem felst í því að almenningur í gegnum ríkissjóðs á eignarhluti í fyrirtækjunum. Í eigandastefnu ætti að skuldbinda þau til að birta stefnu um sölu eigna opinberlega, upplýsa um eignasafn sitt og gera árlega grein fyrir því hvernig gengið hefur að framfylgja stefnunni.
2. Ef vilji er til þess að setja sérstakar reglur um sölu fyrirtækja í eigu fjármálafyrirtækja verður það að vera almenn löggjöf sem nær yfir öll fjármálafyrirtæki hvort sem þau eru í eigu ríkisins eða ekki. Starfshópurinn mælir ekki sérstaklega með því að það verði gert en slíkar reglur gætu byggst á sameiginlegum verklagsreglum fjármálafyrirtækja frá því 2010, þeim meginreglum sem settar eru fram í a-lið 5. tölul. í 6. kafla hér að framan og tillögum úr skýrslu Samkeppniseftirlitsins, *Samkeppni eftir hrun*.

Heimildaskrá

- Alþjóðabankinn (1998). *The case-by-case approach to privatization techniques and examples*. Washington DC.
- Alþjóðabankinn (2005). *Legal guidelines for privatization programs*. Washington DC.
- Alþingi (2011a). *Skýrsla um endurreisn viðskiptabanka*, lögð fram á Alþingi í mars 2011.
- Alþingi (2011b). Svar við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um stofnfjáreign ríkisins í sparisjóðum og aðdraganda þess að ríkið eignaðist meirihluta stofnfjár í fimm sparisjóðum, þskj. 1684 – 633. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011.
- Alþingi (2011c). *Lagasafn*. Reykjavík.
- Arion banki (2010). *Reglur Arion banka um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja*. Reykjavík.
- Bankasýsla ríkisins (2010). *Skýrsla um starfsemi Bankasýslu ríkisins 2010*. Reykjavík.
- Bankasýsla ríkisins (2010b). Samningur um almenn og sértæk markmið í rekstri NBI hf. Gerður milli Bankasýslu ríkisins og stjórnar NBI hf. í desember 2010. Reykjavík.
- Bankasýsla ríkisins (2011a). *Reglur um innlausn sparisjóða þegar ríkið hefur eignast stofnfé sem liður í fjárhagslegri endurskipulagningu*. Reykjavík.
- Bankasýsla ríkisins (2011b). *Skýrsla um starfsemi Bankasýslu ríkisins 2011*. Reykjavík.
- Ben Slocock (2002). „The Market Economy Investor Principle.“ Í *Competition Policy Newsletter* (2) 2002.
- Eftirlitsnefnd með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar (2010). *Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009, um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishruns*. Reykjavík.
- Eftirlitsnefnd með framkvæmd sértækrar skuldaaðlögunar (2011). *Skýrsla eftirlitsnefndar til efnahags- og viðskiptaráðherra, samkvæmt lögum nr. 107/2009 um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishruns*. Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (1996). *Nýskipan í ríkisrekstri*. Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2005). *Þjónustusamningar – handbók*. Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2009). *Eigandastefna ríkisins, fjármálaþyrtingu*. Reykjavík.
- Fjársýsla ríkisins. (2011). *Ríkisreikningur 2011*. Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2007). Starfshópur um endurskoðun verklagsreglna um útboð og sölu ríkisfyrirtækja, 2007. Óútféið.
- Forsætisráðuneytið (2010a). Samþykkt ríkisstjórnar vegna auðlindamála, 18. maí 2010. Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2010b). Yfirlýsing ríkisstjórnar vegna orku og auðlindamála, 27. júlí 2010. Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2010c). *Samhent stjórnarsýsla*. Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (1995). *Framkvæmd einkavæðingar*. Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (1999). *Einkavæðing 1996-1999*. Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (2001). *Einkavæðing og sala hlutabréfa ríkisins í Landssíma Íslands hf.* Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (2003). *Einkavæðing 1999-2003*. Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (2005). *Sala hlutabréfa ríkisins í Landssíma Íslands hf.* Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (2007). *Einkavæðing 2003-2007*. Reykjavík.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og samtök verðbréfafyrirtækja (1997). *Einkavæðing á Íslandi, greinasafn*. Reykjavík.
- GAM Management hf. (2011). *Efnahagsleg áhrif af rekstri Landsvirkjunar til ársins 2035*. Samantekt unnin fyrir Landsvirkjun. Reykjavík.
- Helgi Skúli Kjartansson (2003). *Ísland á 20. öld*. Reykjavík.
- Landsbankinn (2011). *Stefna Landsbankans um sölu fullnustueigna*. Reykjavík.

Norska viðskipta- og iðnaðarráðuneytið (2007). *Regjeringens eierpolitikk*. Osló.

Norska viðskipta- og iðnaðarráðuneytið (2011a). *Proposisjon til Stortinget 83 S, 2010-2011*. Osló.

Norska viðskipta- og iðnaðarráðuneytið (2011b). *Melding til Stortinget 13, 2010-2011. Aktiv eierskap – norsk statligt eierskap i en global økonomi*. Osló.

OECD (2003). *Privatising State-Owned Enterprises, an Overview of Policies and Practices in OECD Countries*. París.

OECD (2005). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. París.

OECD (2010). *Accountability and Transparency – a Guide for State ownership*. París.

OECD (2011). *State-owned Enterprise Governance Reform – an Inventory of Recent Change*. París.

Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.

Ríkisendurskoðun (1994). *Sala á fyrirtækjum í eigu ríkisins 1991-1994*. Reykjavík.

Ríkisendurskoðun (2002). *Greinargerð um útbod ríkisins á fjórðungshlut ríkisins í Landsbanka Íslands hf*. Reykjavík.

Ríkisendurskoðun (2003). *Einkavæðing helstu ríkisfyrirtækja árin 1998-2003*. Reykjavík.

Ríkisendurskoðun (2005). *Hæfi Halldórs Ásgrímssonar forsætisráðherra og fv. utanríkisráðherra til að fjalla um sölu á hlut ríkisins í Búnaðarbankanum til S-hópsins*. Reykjavík.

Ríkisendurskoðun (2010). *Opinber innkaup. Áfangaskýrsla 1. Innkaupastefna ráðuneyta*. Reykjavík.

Ríkiskaup (2008). *Handbók um opinber innkaup 2008*. Reykjavík.

Samkeppniseftirlitið (2011). *Samkeppni eftir hrun*. Reykjavík.

Samtök fjármálafyrirtækja (2010). *Sameiginlegar reglur fjármálafyrirtækja um fjárhagslega endurskipulagningu fyrirtækja*. Reykjavík.

Seðlabanki Íslands (2011a). *Yfirlýsing vegna umræðu um þagnarskyldu, upplýsingaskyldu og sölufarli Sjóvá*. Birt 4. febrúar 2011.

Seðlabanki Íslands (2011b). *Greinargerð um sölu á eignarhlut Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. í Sjóvá – Almennum tryggingum hf*. Birt 30. ágúst 2011.

Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010). Þskj. 1537, 705. mál, 138 löggjafarþing 2009-2010.

Umboðsmaður Alþingis (2005a). Bréf til forsætisráðherra.

Umboðsmaður Alþingis (2005b). Bréf til forsætisráðherra.

Umboðsmaður Alþingis (2008a). Bréf til forsætisráðherra.

Umboðsmaður Alþingis (2008b). Bréf til forsætisráðherra.

Umboðsmaður Alþingis (2010). Bréf til forsætisráðherra.

Heimasíður

Byggðastofnun: byggdastofnun.is
Forsætisráðuneytið: forsætisraduneyti.is
Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins: nsa.is
Samkeppniseftirlitið: samkeppnis.is
Seðlabanki Íslands: sedlabanki.is

Viðauki: Fyrirtæki í eigu ríkissjóðs

Tafla 1. Fyrirtæki að hálfu eða meirihluta í eigu ríkissjóðs við lok árs 2010.

Fyrirtæki	Eign (%)	Umsjón eignarhlutar
Austurhöfn – TR	54	Fjármálaráðuneytið
Byr ⁷¹	100	Fjármálaráðuneytið
Eignarhlutir	100	Fjármálaráðuneytið
Grímshagi	100	Landbúnaðarháskóli Íslands
Ísavía	100	Fjármálaráðuneytið
Íslandsþóstur	100	Fjármálaráðuneytið
Landskerfi bókasafna (Gegnir)	52,2	Fjármálaráðuneytið
Landsvirkjun	99,9 ⁷²	Fjármálaráðuneytið
Matís	100	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti
NBI – Nýi Landsbankinn	81,33	Bankasýsla ríkisins
Neyðarlínan	73,3	Fjármálaráðuneytið
Nýr Landspítali	100	Fjármálaráðuneytið
Orkubú Vestfjarða	100	Fjármálaráðuneytið
Rannsókn- og háskólanet Íslands	98	Menntamálaráðuneytið
RARIK	100	Fjármálaráðuneytið
Ríkisútvarpið	100	Fjármálaráðuneytið
Sparisjóður Bolungarvíkur	90,9	Bankasýsla ríkisins
Sparisjóður Svarfdæla	90	Bankasýsla ríkisins
Sparisjóður Vestmannaeyja	55,3	Bankasýsla ríkisins
Sparisjóður Þórshafnar og nág. r.	75,9	Bankasýsla ríkisins
Spkef sparisjóður ⁷³	90	Fjármálaráðuneytið
Tæknigarður	56,3	Menntamálaráðuneytið
Vísindagarðar Háskóla Íslands	100	Menntamálaráðuneytið
Vísindagarðurinn ehf.	80,8	Menntamálaráðuneytið
Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar	100	Fjármálaráðuneytið
Öryggisfjarskipti	75	Fjármálaráðuneytið

⁷¹ Slitastjórn Byrs sparisjóðs (gamli Byr) gerði fyrir hönd kröfuhafa (líkt og gert var í tilviki viðskiptabankanna þriggja) samkomulag við fjármálaráðuneytið 15. október 2010 um yfirtöku á 94,8% hlutfjár. Samkeppnis- eftirlitið og ESA samþykktu samkomulagið í byrjun árs 2011 og við það fór hlutur ríkisins niður í 5,2%. Í júlí 2011 sá síðan slitastjórnin um sölu á Byr hf. til Íslandsbanka og var hlutur ríkissjóðs seldur á sama tíma þannig að Íslandsbanki eignaðist Byr að fullu og á ríkissjóður ekki hlut í bankanum lengur. Í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 33/2011 segir að „[e]ftirlitið telur að söluferli Byrs hafi verið tilteknum annmörkum háð en að raunhæfir möguleikar á annarri sölu en til Íslandsbanka hafi ekki verið fyrir hendi. Þá skiptir hér umtalsverðu máli að upplýsingar frá Fjármálaeftirlitinu sýna að ef þessi samruni gengi ekki eftir myndi stofnunin beita heimildum sínum og færa inn- og útlán Byrs til einhvers stóru viðskiptabankanna. Af þessu öllu leiðir að skilyrði um fyrirtæki á fallanda fæti eru uppfyllt og Samkeppniseftirlitið hefur því ekki heimildir að lögum til þess að hafa frekari afskipti af samrunanum.“

⁷² Afgangurinn 0,1% er í vörslu félagsins Eignarhlutir sem er í 100% eigu ríkisins.

⁷³ Á grundvelli 1. gr. laga nr. 125/2008 (neyðarlögin) stofnaði fjármálaráðherra, í apríl 2010 nýtt fjármála- fyrirtæki til þess að taka yfir rekstur Sparisjóðs Keflavíkur. Var fyrirtækið nefnt Spkef-sparisjóður. Hinn 5. mars 2011 ákvað Fjármálaeftirlitið að NBI (Landsbankinn) tæki yfir rekstur, eignir og skuldbindingar Spkef. Í kjölfarið undirrituðu fjármálaráðherra og fulltrúar Landsbankans samning um samruna Spkef og Landsbankans og er fyrirtækið því ekki lengur starfandi sem sjálfstæð eining.

Tafla 2. Fyrirtæki að minnihluta í eigu ríkissjóðs við lok árs 2010.

Fyrirtæki	Eign (%)	Umsjón eignarhlutar
Arion banki	13	Bankasýslan
Eignarhaldsfélagið Farice	25,1	Fjármálaráðuneytið
Eignarhaldsfélag Suðurnesja	48,1	Fjármálaráðuneytið
Endurvinnslan ⁷⁴	17,8	Fjármálaráðuneytið
Íslandbanki	5	Bankasýslan
Sparisjóður Norðfjarðar	49,5	Bankasýslan
Spölur	17,6	Fjármálaráðuneytið
Vistorka	31	Iðnaðarráðuneytið

Að auki eiga ríkisaðilar í B-D hluta eignarhluti í fjölmörgum fyrirtækjum.⁷⁵

⁷⁴ B-hluta fyrirtækið ÁTVR á einnig um 20% í endurvinnslunni.

⁷⁵ ÁTVR á eignarhluta í endurvinnslunni (B-huti). Nýsköpunarsjóður og Byggðstofnun eiga eignarhluta í um 100 fyrirtækjum (C-hluti) og Seðlabankinn á 2 (ESÍ og Sölvhól) (D-hluti). Loks eiga hlutafélög og sameign-arfélög að hálfu eða meirihluta í eigu ríkisins eignarhluti í fjölda félaga (E-hluti).