

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Frá 1. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Ámælisverð vinnubrögð.

Fyrsti minni hluti gagnrýnir þau vinnubrögð sem ríkisstjórnin viðhefur við sölu á 15% hlutafé í Landsbanka og Búnaðarbanka. Ljóst er að ákvörðun hefur verið tekin í skyndi og ekkert formlegt samráð haft við fjármála- eða efnahagsstofnanir þjóðarinnar um söluna.

Frumvarpið var því lagt fyrir Alþingi án þess að mat hefði verið lagt á efnahagsleg áhrif sölunnar eða áhrif hennar á fjármálamarkaðinn. Sömuleiðis er ljóst að engin stefnumótun liggur fyrir eða fyrir fram mótaðar áætlanir um æskilega framtíðarþróun á fjármálamarkaði né tímasettar áætlanir gerðar um hvernig framhald á sölu á bankanna verður háttað.

Þessu til viðbótar er Alþingi ætlað að afgreiða málið á nokkrum dögum. Áform ríkisstjórnarinnar eru að frumvarpið verði lögfest sex dögum eftir framlagningu, en nefndin hefur einungis haft tvo daga til að fjalla um málið. 1. minni hluti gagnrýnir þessi vinnubrögð, en þau er enn ein staðfestingin á því hvernig ríkisstjórnin, í hverju stórmálinu á fætur öðru, virðir að vettugi lýðræðislega umfjöllun mála og leggur lítið upp úr vandaðri umfjöllun Alþingis í viðamiklum málaflokkum.

Af sjálfu leiðir að enginn tími gafst til að senda málið til formlegrar umsagnar og þeir sem komu til fundar við nefndina höfðu nauman tíma til að kynna sér málið. Fulltrúar Samfylkingarinnar í nefndinni beittu sér hins vegar fyrir því að fá skriflegt álit ýmissa aðila hjá fjármála- og eftirlitsstofnunum til að fá mat þeirra á áhrifum sölunnar. Í því sambandi voru lagðar ítarlegar spurningar fyrir þessa aðila sem dreift er með þingskjalinu ásamt svörum viðkomandi stofnana og eftirlitsaðila. Þar má finna margvíslegar athugasemdir sem brýnt var að kæmu fram við umfjöllun málsins, auk þess sem Seðlabanki, Þjóðhagsstofnun, Fjármálaeftirlit, Verðbréfaþing, Samkeppnisstofnun og samtök verðbréfafyrirtækja meta ýmis álitaefni sem tengjast sölunni.

Efnahagsleg áhrif sölunnar.

Viðskiptaráðherra hefur haldið því fram að salan mundi draga úr þenslu. 1. minni hluti tekur undir að heppilegra er að selja hlut úr bönkum fremur en að nýta heimild til útboða á nýju hlutafé úr bönkunum til að uppfylla skilyrði Verðbréfaþings Íslands um dreifingu hlutfjár. Þó ber að hafa í huga að frestur til að uppfylla þessar reglur Verðbréfaþingsins rennur ekki út fyrir en um mitt næsta ár.

Jafnvel þótt sá kostur sé valinn að selja hlutafé úr bankanum er ákaflega hæpið að halda því fram að þessi sala leiði ekki til einhverrar þenslu, en það ræðst fyrst og fremst af hegðun kaupenda hlutafjárins. Líklegt er að fjárfesting í þessum hlutabréfum komi að mestu í stað annars sparnaðar sem ella hefði orðið. Einnig má ætla að margir taki lán fyrir kaupunum í

von um hagnað, og þá ýtir það undir þensluna í Þjóðfélaginu, ekki síst ef þeir innleysa fljótlega hugsanlegan hagnað sem síðan er notaður í einkaneyslu. Einnig skiptir máli um þensluáhrifin hvernig stjórnvöld ætla að ráðstafa söluandvirðinu. Segja má að undir þetta sjónarmið þingmanna Samfylkingarinnar sem kom fram við 1. umræðu málsins taki Seðlabankinn að verulegu leyti. Í skriflegu svari bankans kemur eftirfarandi fram: „Áhrifin af fyrirhugaðri sölu hlutafjár í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. á innlenda eftirspurn og fjármálamarkaði mun einkum ráðast af þremur þáttum. Í fyrsta lagi af hegðun fjárfesta varðandi neyslufrestun, heildarsparnað eða fjármögnum kaupanna með eignasölu eða lántöku, þ.m.t. hvort kaupin eru fjármögnuð með erlendu lánsfé. Í öðru lagi af söluverði bréfanna í hlutfalli við markaðsverð. Í þriðja lagi af því hvernig ríkissjóður ráðstafar andvirði sölunnar. Samspil þessara þátta mun hafa áhrif á hvort salan virkar eftirspurnarletjandi eða hvetjandi og hvort áhrif verða á gengi krónunnar til hækkunar eða lækkunar.“ Einnig kemur fram hjá bankanum að ef selt er á undirverði er hugsanlegt að salan virki eftirspurnarhvetjandi.

Óvissa um ráðstöfun á söluandvirði.

Aðspurður á Alþingi upplýsti viðskiptaráðherra að stefna ríkisstjórnarinnar væri að söluandvirði rynni annaðhvort til sparnaðar eða fjárfestingar. Um það segir Seðlabankinn: „Ef fjárfesting hins opinbera á komandi ári ykist sem því næmi mundi það auka eftirspurn og verðbólgu.“ Í sama streng tekur Þjóðhagsstofnun en í þeirra áliti kemur eftirfarandi fram: „Frá sjónarmiði hagstjórnar er æskilegt við núverandi aðstæður að ríkið auki ekki útgjöld sín, þ.m.t. fjárfestingar. Slíkt yki eftirspurn og verðbólguhættu.“ 1. minni hluti telur óviðunandi að frumvarpið verði afgreitt frá Alþingi án þess að fyrir liggi yfirlýsing ríkisstjórnarinnar um hvernig ráðstafa eigi söluandvirðinu.

Áætlanir um framtíðarþróun á fjármálamarkaði.

Fyrsti minni hluti telur það grundvallaratriði að fyrir liggi skýr stefnumótun og fyrir fram mótaðar áætlanir um framtíðarþróun á fjármálamarkaði, þ.m.t. hvort heppilegt sé að einkavæða bankastofnanir að fullu og þá tímaáætlun um hvernig að því verður staðið. Undir það er tekið af Seðlabanka, Verðbréfaþingi, samtökum verðbréfafyrirtækja og samtökum og starfsmannafélögum bankanna að æskilegt væri að fyrir lægi áætlun um framtíðarþróun á fjármálamarkaði. Þannig segir Seðlabankinn í sínu áliti að æskilegt sé að vitað sé um áform ríkisstjórnar um sölu ríkiseigna. Einnig benda þeir á að þegar viðskipti með hlutabréf eiga sér stað á almennum markaði sé jafnan talið æskilegt að fyrir liggi sem bestar upplýsingar um mikilvæg atriði sem varðað geta verð- og áhættumat markaðarins á bréfunum. Afstaða bankans er einnig sú að betra sé að sala ríkisfyrirtækja sé boðuð með góðum fyrirvara í því skyni að gefa sem flestum kost á þátttöku. Slík vinnubrögð auki eftirspurn sem að öðru jöfnu eykur verðgildi hlutar ríkissjóðs. Orðrétt segir Seðlabankinn: „Sá fyrirvari sem nú er viðhafður telst tæplega „góður“ í þessu sambandi.“

Verðbréfaþing telur einnig að fyrir fram mótaðar áætlanir um sölu fjármálastofnana dragi úr óvissu fjárfesta og ættu því að leiða til herra verðs á bréfunum. Formaður Sambands bankamanna og formenn starfsmannafélaga bankanna beina þeim eindregnu tilmælum til Alþingis og viðskiptaráðherra að áætlanir um framtíð bankanna, sölu þeirra eða sameiningu verði mótaðar og kynntar starfsmönnum og öðrum hluthöfum bankanna hið fyrsta.

Fyrsti minni hluti leggur áherslu á að þegar verði ráðist í stefnumótun fyrir fjármálamarkaðinn sem verði vel undirbyggð. Einnig væri æskilegt að fram færi úttekt á áhrifum einkavæðingar á fjármálamarkaðinum, svo sem á markaðsvexti, hlutabréfamarkaðinn, erlend láns-

kjör, markaðshlutdeild innlendra banka, lánastefnu og áhrif á byggð og atvinnuvegi, þjónustu við viðskiptavinum, starfsöryggi og atvinnustig í bankakerfinu, öryggi innstæðna og stöðu tryggingarsjóðs og líkur á hagkvæmari rekstri bankanna og bættri samkeppnisstöðu, auk mats á fákeppni og/eða einokunartilhneigingum í bankakerfinu og á fjármálamarkaði. Samkvæmt upplýsingum samkeppnisyfirvalda hefur ekki verið lagt mat á samkeppnisaðstæður á markaðinum fyrir innlánsstofnanir og hvaða þróun sé æskilegust í því efni til að sporna gegn valdasamþjöppun og fákeppni. Telja verður að það sé afar óheppilegt með tilliti til hugsanlegs samruna innlánsstofnana sem ýmsir ætla að geti orðið þegar á næsta ári.

Allt þetta rökstyður þau sjónarmið 1. minni hluta að vinnubrögðin við sölu hlutabréfa í fjármálastofnunum séu ómarkviss og handahófskennd sem eykur á óvissuna á fjármálamarkaðinum, m.a. um verð- og áhættumat á hlutabréfum og starfsöryggi bankastarfsmanna.

Staðan á hlutabréfamarkaði.

Það sem einnig kallar á skýra stefnumótun á fjármálamarkaði er ört vaxandi hlutabréfaeign landsmanna. Áætlað er að 79 þús. einstaklingar og lögaðilar eigi nú hlutabréf, en ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarmarkaðsvirði þeirra; þar skortir vitneskju um þau fyrirtæki sem ekki eru á skráðum hlutabréfamarkaði. Heildarmarkaðsvirði skráðra hlutafélaga á Verðbréfaþingi Íslands er án hlutabréfasjóða um 318 milljarðar kr. Hlutabréfaeignin hefur sjöfaldast frá árinu 1995, en þá var hún um 45 milljarðar kr. Í áliti Verðbréfaþings kemur fram að framboð á hlutabréfum á næstu vikum verði um 5,1 milljarður kr. vegna bankanna og um 800 millj. kr. vegna útboðs á öðrum hlutabréfum og stofnbréfum sparisjóða. Þar af er 732 millj. kr. beint til núverandi hluthafa félaganna eða forgangsréttarhafa. Auk þess er bent á útboð hlutabréfasjóða sem selja hvað mest í desember. Í áliti Seðlabankans kemur fram að ýmis hlutafélög munu hafa áformað útgáfu hlutabréfa nú í desember en að sala hlutafjár á vegum ríkissjóðs í bönkunum kunnir að raska markaðsstöðu þessara aðila og rýra sölumöguleika þeirra.

Stefnir í valdasamþjöppun og fákeppni?

Óvissan virðist líka vera mikil um þróun hlutafjárframboðs á næstunni þar sem engar áætlanir liggja fyrir um sölu hlutafjár í ríkisfyrirtækjum eða stefnumótun eða framtíðarhorfur á fjármálamarkaði. Margt bendir til að salan á hlutafé í bönkunum nú sé undanfari samruna í bankakerfinu á næstunni sem gæti leitt til mikillar og óæskilegrar valdasamþjöppunar í bankakerfinu ef ekki er rétt staðið að málum.

Forsendan fyrir því er tvíþætt. Alþingi á að samþykkja leikreglur fyrir fjármálamarkaðinn sem stuðla að dreifðri eignaraðild og gera eftirlitsstofnunum eins og Fjármálaeftirliti og Samkeppnisstofnun kleift að sinna eftirlitsskyldu sinni. Nauðsynlegt er því að samþykkja þau frumvörp sem Samfylkingin hefur lagt fram á þingi um Samkeppnisstofnun og Fjármálaeftirlitið, auk þingsályktunartillögu er varðar viðskiptasiðferði. Ríkisstjórnin hefur reyndar líka lagt fram frumvarp til að styrkja Fjármálaeftirlitið, en það er ekki á forgangslista hennar að afgreiða málið fyrir júl.

Samkeppnisstofnun benti á í áliti sínu að ekki hafi verið lagt mat á samkeppnisaðstæður á markaðinum fyrir innlánsstofnanir. Afar brýnt er að þegar í stað verði ráðist í slíka vinnu. Í því sambandi bendir 1. minni hluti á beiðni Samfylkingarinnar um skýrslu um könnun á stjórnunar- og eignatengslum í íslensku atvinnulífi og á fjármálamarkaði. Upplýst var af hálfu fulltrúa Samkeppnisstofnunar að þeirri vinnu mundi ekki ljúka fyrr en síðla á næsta ári og að stofnunin hefði ekki enn fengið beiðni um þessa úttekt þrátt fyrir að skýrslubeiðni

Samfylkingarinnar hefði verið samþykkt á Alþingi fyrir rúnum tveimur mánuðum. 1. minni hluti átelur harðlega þessi vinnubrögð viðskiptaráðherra, enda er slík úttekt forsenda þess að hægt sé að leggja mat á áhrifin af áformum um stórfellda einkavæðingu og samruna fjármála- stofnana eins og ríkisstjórnin virðist stefna að.

Markaðsvirði Landsbanka og Búnaðarbanka er um 42 milljarðar kr., eða um 13% af markaðsvirði skráðra hlutabréfa, og hefur tvöfaldast frá því að sala á nýju hlutafé fór fram fyrir um ári síðan. Athyglisvert er að fram kom hjá fulltrúa samtaka verðbréfafyrirtækja að ætla mætti að a.m.k. helmingur af hækkun á gengi bréfa Landsbankans á síðustu mánuðum væri vegna væntinga um sameiningu Landsbanka og Íslandsbanka.

Áhorfsmál vegna tímasetningar sölunnar.

Í álitum Seðlabankans koma einnig fram ákveðnar efasemdir um að tímasetning sölunnar sé heppileg. Þeir benda á að sérstaða desembermánaðar stafi af árþúsundaskiptunum sem valdi eins og kunnugt er hættum í upplýsingakerfum af ýmsu tagi, þar á meðal hjá fjármála- stofnunum. Orðrétt segir í álitum Seðlabankans: „Þótt margt hafi verið gert til að lagfæra upp- lýsingakerfi er hvorki hægt að útiloka að einhverra hnökra verði vart né að almenningur óttist bilanir og hagi athöfnum sínum í samræmi við það. Slíkur ótti gæti ýtt undir úttektir fjár úr bankastofnunum og þar með veikt lausafjárstöðu fjármálastofnana. Inngreiðsla til ríkissjóðs vegna hlutafjárkaupa í bönkunum tveimur mun einnig veikja lausafjárstöðu bankanna. Vegna árþúsundaskiptanna mun að líkindum reynast erfitt að leysa þá fjárþörf með stuttum er- lendum lánum þar sem erlendar bankastofnanir hafa dregið úr lánveitingum af varúðarsjónar- miðum vegna 2000-vandans.“ Rétt er einnig að benda á í þessu sambandi að Fjármálaeftir- litið er að afla sér upplýsinga um hvort sala á 15% hlut í viðskiptabönkunum tveimur hafi óæskileg áhrif með tilliti til 2000-vandans. Telja þeir að til greina komi að ákveða gjalddaga vegna kaupanna eftir áramót.

Álitaefni í útboðslýsingunni.

Fyrsti minni hluti telur að ýmislegt í fyrirkomulagi og væntanlegri útboðslýsingu á sölunni í bönkunum nú orki mjög tvímælis. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu hefur lagt til við- viðskiptaráðherra að gengi á bréfunum verði ákveðið 7% undir meðalgengi í bönkunum síð-ustu sjö daga og 9% lægra en meðalgengi bréfanna síðustu 30 daga. Þannig gæti 15% hlutafé í bönkunum verið selt 350–400 millj. kr. undir markaðsvirði miðað við þennan mun á mark- aðs- og tilboðsgengi þegar salan fer fram. Svo mikið frávik frá markaðsvirði er ótækt.

Ýmsir sem komu á fund nefndarinnar voruðu við þessum áformum. Fulltrúar Seðlabankans bentu á að ef selt er á undirverði sé hugsanlegt að salan virki eftirspurnarhvetjandi og lík- legra að leitað yrði í skammtímagróða. Þannig er líklegt að freistingum til að taka lán til hlutabréfakaupa fjölgi þar sem markmiðið væri að selja fljótt aftur í von um gróða. Þetta eyk- ur líkur á að kennitölufárið endurtaki sig og er þensluhvetjandi. Forsvarsmenn starfsmanna í bönkunum töldu óeðlilegt að bréfin væru seld undir markaðsvirði. Þjóðhagsstofnun benti á að eðlilegt væri að útboðsgengi viki ekki langt frá markaðsgengi sem gæti haft óæskileg áhrif á markaðinn. Hugsanlegt væri að það truflaði verðmyndun hlutabréfa bankanna sem fyrir eru á markaði, a.m.k. til skamms tíma. Þeir einu sem mæltu með að hlutabréfin yrðu seld undir markaðsvirði voru fulltrúar verðbréfafyrirtækjanna. Athyglisvert er að rök þeirra voru m.a. að engin stefnumótun lægi fyrir um framtíðaráform um fjármálamarkaðinn eða sölu hlutabréfa í bönkum eða ríkisfyrirtækjum. Slíka óvissu þyrfti að verðleggja með afslætti sem þeir töldu ekki óeðlilegt að kæmi fram í 10–15% lægra gengi á bréfunum við sölu.

Fyrsti minni hluti gagnrýnir líka að ekki séu í útboðslýsingunni settar reglur sem skilgreini skilyrði um skyldleika og/eða tengsl aðila sem kaupa hlutabréf í bönkunum í tilboðssölu líkt og gert var við sölu á eignarhluta ríkisins í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins. Sé það ekki gert eykur það hættu á samþjöppun valds og gengur gegn markmiðum um dreifða eignaraðild. Í fyrirkomulagi á tilboðssölu er einungis kveðið á um að sett verði hámark á hvað hver kaupandi megi kaupa og skal miðað við að hver aðili megi kaupa að hámarki 1% af hlutafé bankans. Þannig getur hver kaupandi gert tilboð í 370 millj. kr. hlut í báðum bönkum eða 150 millj. kr. í Búnaðarbanka og 220 millj. kr. í Landsbanka, miðað við núverandi gengi. Heildarmarkaðsvirði tilboðshlutans í sölu er miðað við núverandi gengi um 1.850 millj. kr. Þar sem engar reglur eru settar eða skilyrði um skyldleika og/eða tengsl kaupenda er ljóst að möguleikar eru á því strax í frumsölu að tengdir aðilar geti náð til sín öllu hlutafénu sem selt verður í tilboðssölu.

Niðurstaða.

Engin stefnumótun liggur fyrir um æskilega þróun á fjármálamarkaði né tímasettar áætlanir ríkisstjórnarinnar um sölu bankanna. Ekkert mat hefur heldur verið lagt á samkeppnisaðstæður á fjármálamarkaði fyrir innlánsstofnanir og hvaða þróun sé æskilegust til að sporna gegn valdasamþjöppun og fákeppni. Auk þess eru ágallar í fyrirkomulagi og útboðslýsingu eins og áður hefur komið fram sem 1. minni huti telur óásættanlega. Ekkert liggur heldur fyrir um hvernig ráðstafa á andvirði sölu, en viðskiptaráðherra hefur einungis upplýst að annaðhvort verði því ráðstafað í sparnað eða fjárfestingu. Umsagnaraðilum gafst heldur ekki tími til að svara öllum spurningum eða leggja mat á ýmsa þætti sem sala á hlutafé í bönkunum hefur áhrif á vegna þeirra tímamarka sem ríkisstjórnin hefur sett þinginu við afgreiðslu málsins.

Þótt þingflokkur Samfylkingarinnar telji gott að selja það hlutafé í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. sem frumvarpið gerir ráð fyrir átelur hann harðlega hvernig staðið hefur verið að undirbúningi þessa máls, enda hafa komið fram ýmis álitafni og vafamál eins fram kemur í nefndarálitinu.

Alþingi, 8. des. 1999.

Jóhanna Sigurðardóttir,
frsm.

Margrét Frímansdóttir.

Eftirfarandi fylgiskjölum er útbýtt með nefndarálitinu:

1. *Spurningar Jóhönnu Sigurðardóttur lagðar fram á fundi efnahags- og viðskiptanefndar.*
2. *Svör Seðlabanka Íslands við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
3. *Svör Fjármálaeftirlitsins við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
4. *Svör Samkeppnisstofnunar við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
5. *Svör Samtaka verðbréfafyrirtækja við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
6. *Svör iðnaðaðar- og viðskiptaráðuneytis við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
7. *Svör Þjóðhagsstofnunar við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*
8. *Svör Verðbréfaþings Íslands hf. við spurningum Jóhönnu Sigurðardóttur.*