

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

1. gr.

2. mgr. 6. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að selja af hlutafé ríkissjóðs í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. 15% hlut í hvorum banka fyrir sig. Frekari sala á hlutafé í eigu ríkissjóðs í hlutafélaga-bönkunum er óheimil án samþykkis Alþingis.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Alþingi heimili viðskiptaráðherra að selja af hlutafé ríkissjóðs í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. 15% hlut í hvorum banka fyrir sig. Stefnt er að því að selja 15% af hlutafé ríkissjóðs í bönkunum tveimur í lok desember 1999 með áherslu á dreifða sölu til almennings.

Frumvarpið er lagt fram í því skyni að tryggja að a.m.k. 25% af heildarhlutafé Landsbanka og Búnaðarbanka verði í eigu annarra en ríkisins. Í 9. gr. reglna Verðbréfaþings Íslands (VÞÍ) um skráningu verðbréfa á þinginu segir að dreifing eignarhalds hlutabréfaflokks sem sótt er um skráningu á skuli vera þannig að a.m.k. 25% hlutabréfanna og atkvæðisréttar sé í eigu almennra fjárfesta. Þegar stjórn VÞÍ samþykkti að skrá hlutabréf Landsbanka og Búnaðarbanka á aðallista þingsins var veitt undanþága frá þessu skilyrði um dreifða eign. Undanþágan var veitt með hliðsjón af því að viðskiptaráðherra hafði lýst því yfir að það væri liður í stefnumörkun ríkisstjórnarinnar um sölu hlutafjár í bönkunum að dreifing hlutafjár í samræmi við reglur VÞÍ væri tryggð eigi síðar en 1. júní 2000.

Hagstætt árfærði á hlutabréfamarkaði gerir það að verkum að ástæða er til að tryggja framangreinda dreifingu hlutafjárins nú þegar. Með dreifðri sölu til almennings í hlutafélagabönkunum tveimur er hvatt til aukins sparnaðar heimilanna, hlutabréfamarkaður efldur og verðmyndun hlutabréfa í bönkunum treyst. Almenningi gefst jafnframt kostur á að nýta sér kaup hlutabréfa í bönkunum til skattafláttar í samræmi við reglur ríkisskattstjóra. Markmiðin með sölu eru í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 28. maí 1999.

Samkvæmt lögum nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, getur viðskiptaráðherra heimilað útboð á nýju hlutafé í bönkunum. Samanlagður eignarhlutur annarra aðila en ríkissjóðs má þó ekki vera hærri en 35% af heildarfjárhæð hlutafjár í hvorum bankanum um sig. Þessi heimild hefur verið nýtt að hluta. Hægt væri að uppfylla skilyrði VÞÍ um dreifingu hlutafjár með því að heimila útboð á nýju hlutafé. Slík ráðstöfun er hins vegar talin óþörf og reyndar óæskileg í ljósi mikils vaxtar þjóðarbúskap-

arins að undanfögnu. Því er í frumvarpinu lagt til að viðskiptaráðherra fái heimild til sölu hlutafjár.

Ríkið á nú um 85% hlutafjár í Landsbanka og Búnaðarbanka, en nýtt hlutafé í bönkunum að verðmæti um 15% af heildarhlutafé hvors banka var boðið almenningi til kaups síðari hluta ársins 1998. Verði 15% hlutafjár ríkissjóðs í bönkunum selt mun ríkið eiga um 72% í bönkunum eftir sölna. Verðmæti 15% hlutafjár ríkisins eru tæpir 6 milljarðar kr. miðað við gengi hlutabréfa bankanna um miðjan nóvember.

Verði frumvarpið að lögum á haustþingi er stefnt að því að nýta heimildina til sölu hlutafjár strax fyrir áramót. Stefnt er að því að selja meiri hluta þess hlutafjár sem í boði er til almennings en minni hluta í tilboðssölu. Tekið verður mið af reynslu fyrri útboða og lögð áhersla á dreifða eignaraðild. Viðskiptaráðherra tekur ákvörðun um útfærslu sölnnar að fengnum tillögum framkvæmdanefndar um einkavæðingu.

Ekki liggur fyrir hvernig ríkið hyggst selja afganginn af hlutabréfum sínum í Landsbanka og Búnaðarbanka. Ákvörðun um sölu bankanna mun mjög mótast af aðstæðum á markaði á hverjum tíma. Stefnumótun um sölu bankanna er í höndum ráðherraefndar um einkavæðingu, en í henni sitja forsætisráðherra, utanríkisráðherra, fjármálaráðherra og viðskiptaráðherra. Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að „hlutabréf í ríkisbönkunum verði seld með það að markmiði að ná fram hagræðingu á fjármagnsmarkaði en tryggja um leið virka samkeppni á markaðnum til að ná fram ódýrari þjónustu. Við sölna verði þess gætt að ríkið fái hámarksverð fyrir eign sína í bönkunum.“

Umfangsmiklar skipulagsbreytingar á fjármagnsmarkaði.

Ríkisstjórnin hefur haft þá stefnu að jafna aðstæður á milli ríkis og einkaaðila og draga úr hlutverki ríkisins í starfsemi sem einkaaðilar geta stundað og þar sem samkeppni þrífst. Þetta á ekki hvað síst við um fjármagnsmarkaðinn. Vel heppnuð breyting á rekstrarformi ríkisviðskiptabanka og sameining fjárfestingarlánasjóða í einn öflugan fjárfestingarbanka og einn nýsköpunarsjóð gekk í gildi 1. janúar 1998. Þá urðu Landsbankinn og Búnaðarbankinn að hlutafélögum og Fjárfestingarbanki atvinnulífsins hf. og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins stofnaðir úr fjórum fjárfestingarlánasjóðum í eigu ríkisins. Með þessu fyrsta skrefi var almenn fjármálastarfsemi ríkisins sett í sama form og fjármálafyrirtæki á samkeppnismarkaði, en hlutverk ríkisins í nýsköpun staðfest.

Árangurinn af þessum aðgerðum hefur þegar komið í ljós. Rekstur Landsbankans og Búnaðarbankans hefur gengið vel og er hagnaður þeirra meiri en áður í sögu bankanna þrátt fyrir að vaxtamunur hafi lækkað verulega. Samanlagður hagnaður bankanna var nærri 1.600 millj. kr. á árinu 1998 og um 1.300 millj. kr. á fyrri hluta þessa árs. Áhyggjur manna um að bankarnir þyrftu langan tíma til aðlögunar áður en hægt væri að hefja sölu hlutafjár ríkissjóðs hafa ekki átt við rök að styðjast. Aðlögunarhæfni bankanna er góð, svo sem meðal annars sést á hagnaði þeirra og lægri lántökukostnaði á nýjum lánnum þrátt fyrir afnám ríkisábyrgðar.

Í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands, segir að það sé mat ríkisstjórnarinnar að tryggja verði hlutafélagabönkunum nokkurn tíma til að sanna að þeir njóti sama trausts og fyrirrennarar þeirra. Miðað er við í athugasemdunum að hlutafé í eigu ríkisins í bönkunum tveimur verði ekki selt fyrstu fjögur rekstrarár þeirra. Í ljós hefur komið að rekstur bankanna hefur verið betri en búist var við og traust markaðarins á þeim er ekki síðra en á fyrirrennrum þeirra. Því þykir ástæða til að hefja sölu hlutafjár í bönkunum nú tæpum tveimur árum eftir að hlutafélagin hófu starfsemi.

Rekstur Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hefur einnig gengið vel. Í stað gamalla sérhæfðra atvinnugreinasjóða er komið nýtt fjármálafyrirtæki sem hefur virkað sem vítamín-sprauta á markaðinn. Þessi róttæka skipulagsbreyting, þar sem fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins var fækkað, hefur aukið verðmæti þessara eigna þjóðarinnar verulega.

Sala og útboð í bönkum í eigu ríkisins.

Að formbreytingu ríkisviðskiptabankanna og fjárfestingarlánasjóðanna afstaðinni tók við að móta stefnu um hvernig ríkið ætti að draga sig úr rekstri bankanna þriggja. Þegar lágu fyrir heimildir um að selja 49% hlutafjár í Fjárfestingarbanka atvinnulífsins og að gefa út nýtt hlutafé í Landsbanka og Búnaðarbanka þannig að aðrir en ríkissjóður ættu 35% af bönkunum.

Eftir miklar viðræður um bankamál í ríkisstjórn, þingflokkum og á vettvangi fjölmiðla sumarið 1998 var það mat ríkisstjórnarinnar að rétt væri að láta reyna á rekstur bankanna í nýju rekstrarformi áður en ráðist yrði í sölu á meiri hluta hlutafjár í bönkum í eigu ríkis. Með því móti væri hægt að nýta betur þau sóknarfæri sem til staðar eru að óbreyttu, svo sem með skráningu á Verðbréfaþingi. Hins vegar var ákveðið að ganga hraðar fram við sölu á Fjárfestingarbanka atvinnulífsins en upphaflega hafði verið gert ráð fyrir og afla heimildar Alþingis til sölu alls hlutafjár ríkisins í bankanum.

Meginatriðin í stefnumótun ríkisstjórnarinnar um sölu hlutafjár í Landsbanka Íslands hf., Búnaðarbanka Íslands hf. og Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. frá 28. ágúst 1998 voru eftirfarandi varðandi Landsbanka og Búnaðarbanka:

„Landsbanki Íslands hf. og Búnaðarbanki Íslands hf.

- a. Nýttar verði heimildir núgildandi laga til að gefa út nýtt hlutafé sem nemi allt að 15% af heildarfjárhæð hlutafjár í hvorum banka. Almennungi verði boðið að skrá sig fyrir hlutabréfum allt að tiltekinni upphæð á fyrir fram ákveðnu verði og þannig tryggð viðtæk eignaraðild að bönkunum. Undirbúningur að útgáfu nýs hlutafjár í Landsbankanum er á lokastigi og gert ráð fyrir að hún fari fram í septembermánuði. Stefnt er að því að útgáfa nýs hlutafjár í Búnaðarbanka fari fram eigi síðar en í febrúar 1999, en nánari tímasetning fari eftir aðstæðum á hlutabréfamarkaði. Undirbúningur verði í höndum Búnaðarbankans í nánú samráði við viðskiptaráðuneytið.
- b. Liður í fyrrgreindri útgáfu verði að starfsmönnum hvors banka verði boðið að skrá sig fyrir hlutabréfum í sínum banka, á kjörum sem þegar hafa verið ákveðin af ríkisstjórn, í því skyni að efla tengsl þeirra við fyrirtækið.
- c. Hlutabréf bankanna verði skráð á Verðbréfaþingi Íslands á grundvelli fyrrgreindrar sölu. Með því móti verði verðmæti bankanna mælt með viðskiptum á markaði og viðskiptalegur agi skráningar nýttur þeim til framdráttar.
- d. Framangreindar aðgerðir verði nýttar til hins ýtrasta af stjórnendum bankanna til að styrkja markaðslega ímynd þeirra og efla samkeppnishæfni, meðal annars með innri hagræðingu og tækninýjungum.
- e. Í kjölfar þessara aðgerða og með hliðsjón af árangri bankanna verði stefna mótuð um sölu á hlutafé ríkissjóðs í bönkunum. Tryggt verður að eigi síðar en 1. júní 2000 verði meira en 25% af heildarhlutafé bankanna í dreifðri eignaraðild í samræmi við reglur Verðbréfaþings.“

Þessi stefna hefur sannað gildi sitt. Sala og útboð á hlutafé í bönkum í eigu ríkisins tókst vonum framar. Um 115 þúsund manns keyptu hlut í bönkunum þremur. Verðmæti ríkisins

í bönkunum hefur vaxið hröðum skrefum frá skráningu þeirra á Verðbréfaþingi. Skjót skráning bankanna á Verðbréfaþingi veitti þeim nauðsynlegt aðhald og skapaði festu og aga í rekstri þeirra.

Tafla 1 sýnir niðurstöður útboða í bönkunum þremur á síðari hluta ársins 1998. Einungis í tilviki FBA var selt hlutafé í eigu ríkissjóðs en í Landsbanka og Búnaðarbanka var gefið út nýtt hlutafé.

Tafla 1. Útboð í bönkum 1998.

	Landsbanki	Búnaðarbanki	FBA
Útboð sem hlutfall af heildarhlutafé	15%	15%	49%
Fjöldi áskrifenda í útboði	12.112	93.363	10.734
Söluandvirði alls	1,7 ma. kr.	1,0 ma. kr.	4,7 ma. kr.

Landsbankinn og FBA voru skráðir á VPÍ 27. nóvember 1998. Markaðsgengi Landsbankans á fyrsta degi skráningar var 2,35 en gengi í útboði til almennings var 1,90. Gengi bréfanna var nokkuð stöðugt fram í lok júní en hefur hækkað verulega síðan þá. Gengi um miðjan nóvember var 4,14. Hluthafar í Landsbankanum eru nú tæplega 7.000.

Gengi á bréfum FBA fyrsta skráningardag var 1,80 en gengi í útboði til almennings var 1,40. Gengi bréfa FBA hefur hækkað nokkuð stöðugt frá skráningu og var 2,93 um miðjan nóvember. Hluthafar í FBA eru nú tæplega 4.000.

Búnaðarbankinn hlaut skráningu á VPÍ 17. desember 1998. Gengi fyrsta skráningardag var 2,71 en útboðsgengi til almennings var 2,15. Gengi á bréfum bankans um miðjan nóvember var 4,54. Hluthafar í Búnaðarbanka eru nú um 29.000.

Gengi bréfa Íslandsbanka var um 3,60 þegar bankarnir þrír í meirihlutaeigu ríkis voru fyrst skráðir á markað. Gengið hefur farið hækkandi og var 5,35 um miðjan nóvember.

Heildarmarkaðsvirði þeirra fjögurra banka sem skráðir eru á Verðbréfaþingi Íslands voru 86,2 milljarðar kr. miðað við gengi 19. nóvember. Þar af nam hlutur ríkisins 38,7 milljörðum kr. eins og fram kemur í töflu 2.

Tafla 2. Markaðsvirði banka sem skráðir eru á markaði.

Banki	Gengi í nóvember			
	1999	Hlutfall ríkis	Markaðsvirði	Hlutur ríkis
Landsbanki	4,14	85%	26,9 ma. kr.	22,9 ma. kr.
Íslandsbanki	5,35	0%	20,8 ma. kr.	0 kr.
FBA	2,93	0%	19,9 ma. kr.	0 kr.
Búnaðarbanki	4,54	85%	18,6 ma. kr.	15,8 ma. kr.
Samtals			86,2 ma. kr.	38,7 ma. kr.

Einkavæðingu FBA lauk í nóvember 1999. Ríkisstjórnin ákvað í september síðastliðnum að selja 51% í bankanum í einu lagi í útboði til hóps fjárfesta. Hver fjárfestir mátti bjóða í að hámarki 6% af hlutafé bankans. Einn hópur skilaði inn þátttökutilkynningu, hópur 26 lífeyrissjóða, fyrirtækja og einstaklinga. Gengið var frá kaupunum á lágmarksgengi útboðsins, 2,80, sem þýðir að ríkið fékk 9,7 milljarða kr. í sinn hlut.

Þetta er langstærsta einkavæðing sem farið hefur fram hér á landi. Ríkið fékk 14,3 milljarða kr. fyrir bankann í tveimur áföngum sem metinn var 8–10 milljarða kr. virði fyrir ári síðan. Þessu til viðbótar fékk ríkið 554 millj. kr. á þessu ári í arðgreiðslu frá bankanum.

Rekstur viðskiptabanka og sparisjóða.

Eignir viðskiptabanka og sparisjóða samkvæmt efnahagreiðningi voru alls um 446 milljarðar kr. í lok árs 1998, vaxtatekjur þeirra námu 32,6 milljörðum kr. og starfsmenn voru um 2.700 talsins. Miðað við þessa mælikvarða er Landsbankinn stærsti banki landsins með 32–35% hlutdeild, þá kemur Íslandsbanki með 24–26%, næst sparisjóðirnir með 21–23% og að lokum Búnaðarbankinn með 20–21%. Þetta kemur fram í töflu 3.

Tafla 3. Stærð viðskiptabanka og sparisjóða 1998 í milljörðum kr. og fjölda.

	Vaxtatekjur	%	Eignir	%	Starfsmenn	%
Búnaðarbankinn	6,6	20	89	20	574	21
Íslandsbanki	8,7	26	107	24	637	24
Landsbankinn	10,5	32	158	35	904	33
Sparisjóðir	7,4	22	92	21	584	22
Samtals	33,2	100	446	100	2.699	100

Tafla 4 sýnir helstu kennitölur í rekstri viðskiptabanka og sparisjóða. Vaxtamunur banka hefur farið mjög lækkandi á síðustu árum. Á árunum 1995–98 lækkaði vaxtamunur um 1% í bönkum og sparisjóðum. Framlag í afskriftarreikning hefur á sama tíma lækkað úr 1,20% af meðaleignum í 0,77%. Rekstrarkostnaður sem hlutfall af hreinum rekstrartekjum hefur einnig lækkað, þrátt fyrir að rekstrarkostnaður hafi hækkað, eða úr 70,7% árið 1995 í 69,8% árið 1998. Arðsemi eigin fjár bankanna hefur hins vegar vaxið stórlega á síðustu missirum. Við samanburð á hagnaði og arðsemi eigin fjár á milli banka verður að hafa í huga að Búnaðarbankinn og sparisjóðirnir hafa greitt mun hærri skatta á þessu tímabili en Landsbankinn og Íslandsbanki, en skattgreiðslur leiða til minni hagnaðar og lægri arðsemi.

Tafla 4. Helstu kennitölur í rekstri viðskiptabanka og sparisjóða.

Bankar og sparisjóðir alls	1995	1996	1997	1998
Vaxtamunur í % af eignum	4,58%	4,37%	4,10%	3,61%
Rekstrargjöld í ma. kr.	12,8	13,6	14,9	16,9
Afskriftir í % af eignum	1,20%	1,07%	0,79%	0,77%
Hagnaður ma. kr.	1,3	1,9	1,7	3,7
Gjöld í % af nettótekjum	70,7%	70,3%	70,0%	69,8%
Arðsemi eigin fjár	6,5%	8,9%	7,1%	14,3%

Bankar og sparisjóðir alls	1995	1996	1997	1998
Landsbankinn	1995	1996	1997	1998
Vaxtamunur í % af eignum	4,22%	3,75%	3,64%	3,16%
Rekstrargjöld í ma. kr.	4,5	4,7	5,1	5,6
Afskriftir í % af eignum	1,33%	1,16%	0,40%	0,67%
Hagnaður ma. kr.	0,2	0,3	0,3	0,9
Gjöld í % af nettótekjum	68,9%	71,9%	72,2%	75,0%
Arðsemi eigin fjár	3,0%	4,2%	4,9%	12,4%
Búnaðarbankinn	1995	1996	1997	1998
Vaxtamunur í % af eignum	4,69%	4,65%	4,41%	3,73%
Rekstrargjöld í ma. kr.	2,5	2,6	3,0	3,4
Afskriftir í % af eignum	1,07%	0,79%	0,66%	0,87%
Hagnaður ma. kr.	0,2	0,3	0,1	0,6
Gjöld í % af nettótekjum	74,7%	74,2%	71,4%	68,5%
Arðsemi eigin fjár	5,7%	8,6%	3,2%	14,6%
Íslandsbanki	1995	1996	1997	1998
Vaxtamunur í % af eignum	4,39%	4,39%	3,97%	3,61%
Rekstrargjöld í ma. kr.	3,3	3,3	3,6	4,1
Afskriftir í % af eignum	1,28%	1,29%	0,91%	0,80%
Hagnaður ma. kr.	0,3	0,6	1,0	1,4
Gjöld í % af nettótekjum	74,6%	67,7%	66,6%	64,4%
Arðsemi eigin fjár	7,2%	13,3%	19,8%	23,1%
Sparisjóðir	1995	1996	1997	1998
Vaxtamunur í % af eignum	5,52%	5,26%	4,80%	4,25%
Rekstrargjöld í ma. kr.	2,5	2,8	3,1	3,8
Afskriftir í % af eignum	0,96%	0,84%	1,49%	0,83%
Hagnaður ma. kr.	0,6	0,6	0,1	0,7
Gjöld í % af nettótekjum	65,6%	67,6%	69,6%	70,4%
Arðsemi eigin fjár	10,3%	10,3%	1,9%	8,9%

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 50/1997, um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands.

Tilgangur frumvarpsins er að heimila viðskiptaráðherra að selja 15% af hlutafé ríkissjóðs í Landsbanka Íslands hf. og Búnaðarbanka Íslands hf. Samkvæmt frumvarpinu er stefnt að því að selja 15% af hlutafé ríkissjóðs í bönkunum í lok desember 1999 og að tekið verði mið af markmiðum ríkisstjórnarinnar um dreifða eignaraðild.

Stefnt er að því að meiri hluti bréfanna verði seldur í almennri sölu en minni hlutinn í tilboðssölu. Gera má ráð fyrir að almenn sala geti haft í för með sér kostnað vegna vinnu verðbréfafyrirtækja við undirbúning sölulýsingar og sölupóknunar líkt og tíðkast hefur við fyrri útboð á hlutafé ríkisins.

Miðað við markaðsverð bréfanna um þessar mundir má áætla að heildarsöluvirði 15% hlutar í hvorum banka nemi samtals 5–6 milljörðum króna.