



**Fjármálaráðuneytið**

# **Ríkisábyrgðir**

**Skýrsla nefndar um endurskoðun ríkisábyrgða  
og tillögur til breytinga**

**Október 1997**

# **Ríkisábyrgðir**

**Skýrsla nefndar um endurskoðun ríkisábyrgða  
og tillögur til breytinga**

**Október 1997**

**ISBN 9979-820-36-5**  
Fjármálaráðuneytið 1997.

Steindórsprent Gutenberg

## Efnisyfirlit

	Bls.
Skilabréf nefndar .....	4
1. Erindi og skipan nefndarinnar .....	5
2. Ábendingar og tillögur .....	6
3. Umfang ríkisábyrgða .....	11
4. Helstu þættir ríkisábyrgða .....	13
4.1. Áhrif ríkisábyrgða á samkeppnisstöðu fjármálastofnana .....	13
4.2. Áhætta ríkissjóðs af útgáfu húsbrefa .....	15
4.3. Útflutningsábyrgðir .....	16
4.4. Núverandi fyrirkomulag veittra ríkisábyrgða og endurlána ríkissjóðs .....	18
4.5. Endurskipan veittra ríkisábyrgða og endurlána .....	19
5. Ríkisábyrgðir í öðrum löndum .....	21
Fylgiskjal 1. Frumvarp til laga um ríkisábyrgðir, drög. ....	23
Fylgiskjal 2. Reglugerð um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs, drög. ....	32
Fylgiskjal 3. Fimm hlutar ríkisreiknings sbr. lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. ....	37
Fylgiskjal 4. Skuldir og ábyrgðir ríkisins. Uppgjör fyrir árin 1994 og 1995. Skýrsla unnin af Ólafi Frey Þorsteinssyni, starfsmanni Seðlabanka Íslands. Janúar 1997. ....	40
Fylgiskjal 5. Greinargerð um samkeppnisstöðu viðskiptabankanna. Seðlabanki Íslands. Nóvember 1994. ....	51

Fjármálaráðherra,  
Friðrik Sophusson  
Amarhváli  
150 Reykjavík

Fjármálaráðherra skipaði með bréfi dags. 16. nóv. 1993 nefnd, til þess að fjalla um ríkisábyrgðir. Verkefni nefndarinnar var að yfirfara núverandi tilhögun ríkisábyrgða og gera tillögur til úrbóta sýndist nefndinni efni standa til þess.

Hjálagt fylgir skýrsla um ríkisábyrgðir sem lýsir meginákvæðum um þær og mati á útistandandi ábyrgðum. Jafnframt fylgja drög að frumvarpi til laga um ríkisábyrgðir og reglugerð á grundvelli þess.

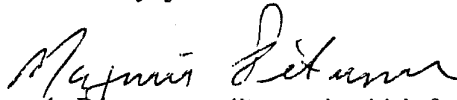
Nefndin er sammála um tillögurnar í öllum meginatriðum. Þó vill hún draga fram tvö atriði þar sem sjónarmið eru skipt.

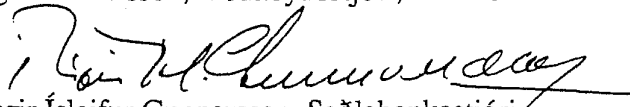
**Hið fyrra** lýtur að því, hvort takmarka eigi endurlán ríkissjóðs frá því sem nú er eða ekki. Til álita kemur að ríkið hverfi frá að veita endurlán til annarra en ríkisfyrirtækja og sjóða nema annað sé ákveðið í lögum. Þannig verður fjármálastofnunum og bönkum ætlað meira hlutverk en áður í fjármögnun verkefna. Forstjóri Lánasýslu ríkisins hefur aftur á móti bent á að ekki sé mikill efnismunur á því að veita sjálfskuldarábyrgð og að veita endurlán af lánum sem ríkissjóður hefur tekið. Einnig, að það geti, í stöku tilfelli, verið tryggara fyrir ríkissjóð að veita endurlán fremur en sjálfskuldarábyrgð, enda er slíkt heimilt nú.

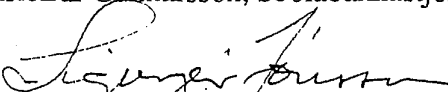
**Síðara málið** varðar þær kröfur sem skal gera til þess aðila sem ríkisábyrgðar nýtur. Til þessa hefur verið við það miðað, að hlutaðeigandi tryggi sem nemur 20% fjárparfar og að ríkisábyrgðin geti tekið til 80% að hámarki. Til álita kemur að breyta þessu ákvæði þannig að ríkið ábyrgist ekki meira en sem nemur 75% af lánsfjárbörf tiltekens verkefnis og er þá leitað í norrænar fyrirmyndir óháð því hver eiginfjármögnun lántakanda er. Það sjónarmið hefur einnig verið rætt að rétt sé að setja í lög bæði skilyrði um eigin fjármögnun og að ábyrgð nái aðeins til hluta nauðsynlegs lánsfjár.

Með skýrslu þessari telur nefndin að hún hafi lokið starfi sínu.

Reykjavík, 12. maí 1997

  
Magnús Pétursson, ráðuneytisstjóri, formaður

  
Birgir Ísleifur Gunnarsson, Seðlabankastjóri

  
Sigurgeir Jónsson, forstjóri

## 1. Erindi og skipan nefndarinnar

Í yfirlýsingu síðustu ríkisstjórnar um vaxtamál, sem gefin var út 29. október 1993, segir að ríkisábyrgðir verði teknar til endurskoðunar. Í því skyni skipaði fjármálaráðherra með bréfi dags. 16. nóvember 1993, nefnd til að taka eftirfarandi atriði til skoðunar og gera tillögur um úrbætur:

1. Áhrif ríkisábyrgða á samkeppnisstöðu fjármálastofnana verði skýrð og þau metin. Jafnframt verði tilhögun og notkun ríkisábyrgða í öðrum löndum skoðaðar.
2. Gerðar verði tillögur um notkun ríkisábyrgða þannig að eignarhald ríkissjóðs á fyrirtækjum og lánastofnunum, - bein ríkisábyrgð og eigendaábyrgð - verði samræmd og mismuni ekki einkaaðilum.
3. Skoðað verði hvernig áhættu ríkissjóðs af útgáfu húsbrefa verður best mætt.
4. Lagt verði mat á hvort og hvernig ríkisábyrgðum verður beitt í sambandi við afurða- og framleiðslustarfsemi atvinnugreina, t.d. til fiskeldis og til að örva útflutning.
5. Gjaldtaka fyrir ríkisábyrgðir verði skoðuð m.t.t. áfalla, áhættuþóknunar o.fl.
6. Meðferð ríkisábyrgða, þ.e. hvernig til þeirra er stofnað og hvaða skilyrði aðilar þurfa að uppfylla, verði metin sbr. skýrslu starfshóps um ríkisábyrgðir dags. 30. júlí 1992.
7. Teljist nauðsynlegt að endurskoða lög og reglugerðir hér að lútandi, verði gerð drög að frumvarpi til laga og nauðsynlegum reglugerðum.

Í nefndina voru skipaðir þeir Birgir Ísleifur Gunnarsson seðlabankastjóri, Sigurgeir Jónsson forstjóri Lánasýslu ríkisins og Magnús Pétursson ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, formaður. Með nefndinni hafa starfað þeir Sigurður Thoroddsen hjá Lánasýslu ríkisins, Yngvi Örn Kristinsson hjá Seðlabanka Íslands og Skarphéðinn B. Steinarsson hjá fjármálaráðuneytinu.

Meðfylgjandi er skýrsla nefndarinnar og tillaga að frumvarpi til laga um ríkisábyrgðir ásamt reglugerð er kæmi í stað núgildandi laga um ríkisábyrgðir sem eru að stofni til frá 1961.

## 2. Ábendingar og tillögur

Í erindisbréfi nefndarinnar er óskað eftir tillögum til breytinga á núverandi meðferð og tilhögun ríkisábyrgða telji nefndin á því þörf. Frá því nefndin hóf störf hafa ýmsir þættir ríkisábyrgða skýrst verulega og ákvarðanir verið teknar af stjórnvöldum sem hafa áhrif á stöðu og framtíð ríkisábyrgða. Einnig hafa aðstæður breyst hin síðari ár með þróun innlenda lánamarkaðarins. Hann ræður nú við miklu stærri verkefni en áður og hefur þess vegna dregið úr þörf fyrir ríkisábyrgðir sem oft er krafist af lánveitendum við erlendar lántökur. Hér á eftir fara ábendingar og tillögur nefndarinnar um þau málefni sem henni var einkum falið að fjalla um.

1. Skoðun nefndarinnar er að skuldbindingum og ábyrgðum ríkisins, og raunar annarra opinberra aðila, þurfi að gefa meiri gaum. Opinberir aðilar hafa orðið fyrir umtalsverðum skakkaföllum á liðnum árum vegna ábyrgða sem þeir hafa tekið á sig. Ábyrgðir á lánnum einkaaðila hafa fallið á ríki og sveitarfélög, bein lán til atvinnufyrirtækja hefur reynst nauðsynlegt að afskrifa og eignir ríkisins í atvinnufyrirtækjum og fjármálastofnunum hafa rýrnað vegna tapa þessara aðila. Nefndin telur að stefna beri að því að draga úr ríkisábyrgðum einkum þar sem aðild ríkisins skekkir samkeppnisstöðu einkaaðila. Einnig telur nefndin brýna þörf á að reglur um veitingu ríkisábyrgða, séu skýrar. Jafnframt sýnist líklegt að í framtíðinni muni reyna meira á ábyrgðir vegna útflutnings á framleiðsluvörum og þekkingu.

2. Um áhrif ríkisábyrgða á samkeppnisstöðu fjármálastofnana bendir nefndin á, að ríkisbankarnir og veigamiklir fjárfestingarlánasjóðir njóta nú ríkisábyrgða þó í misríkum mæli sé. Ekki fer milli mála að eigendaábyrgð ríkissjóðs felur í sér aðra samkeppnisstöðu en þá sem einkaaðili býr við. Ekki verður fullýrt að hún sé í öllum tilvikum betri vegna annarra þátta sem þá koma til áhrifa, en ríkisábyrgðin ein og sér er hagfelld fyrir hlutaðeigandi. Nefndin telur að markvissasta aðgerðin til að jafna starfsskilyrðin sé að breyta ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélög og koma þannig í veg fyrir ríkisábyrgðir á nýjum lántökum þeirra fjármálastofnana sem nú eru í eigu ríkisins. Með því að ríkið seldi hlutabréf sín í félögunum, a.m.k. að hluta, væri enn meiri jöfnuði náð. Meðferð ábyrgða ríkisins á núverandi skuldbindingum bankanna er ótvírætt eitt veigamesta atriðið til úrlausnar við breytingu á rekstrarformi bankanna. Stjórnvöld hafa nú tekið ákvörðun um stofnun hlutafélaga um viðskiptabanka ríkisins, sbr. lög nr. 50/1997 um stofnun hlutafélaga um Landsbanka Íslands og

Búnaðarbanka Íslands. Því er ekki gerð önnur tillaga í þessu efni, enda best tryggt að markmiðum verði náð með þeim hætti.

3. Hvað fjárfestingarlánasjóði ríkisins varðar annars vegar og Lánasjóð íslenskra námsmanna og Byggingarsjóðina hins vegar, telur nefndin að greina eigi skýrt á milli hinna fyrrnefndu, þ.e. Fiskveiðasjóðs, Iðnlánasjóðs, Iðnþróunarsjóðs, Ferðamálasjóðs, Útflutningslánasjóðs, Stofnlánadeildar landbúnaðarins og Landflutningasjóðs og þeirra síðartöldu. Árlega er fjallað um starfsemi þessara sjóða við afgreiðslu fjárlaga þar sem settar eru skorður við lántöku þeirra. Ríkið ber í flestum tilfellum eigendaábyrgð á þeim en ekki er veitt sérstök ábyrgð á hverri lántöku um sig. Ríkissjóður er þó ekki ábyrgur vegna lána Fiskveiðasjóðs. Tvennt kemur til álitu í þessu efni. Annars vegar að afnema ábyrgð ríkisins á lántöku allra fjárfestingarlánasjóða líkt og á við um Fiskveiðasjóð eða að reka sjóðina í formi hlutafélaga. Alþingi hefur nýlega samþykkt lög nr. 60/1997 um sameiningu Fiskveiðasjóðs, Iðnlánasjóðs, Iðnþróunarsjóðs og Útflutningslánasjóðs og að þeim verði breytt í hlutafélag, Fjárfestingarbanka atvinnulífsins hf. Með samþykkt þess er stigið veigamikil skref í þá átt að draga úr ábyrgð ríkissjóðs á þessu sviði enda er hér um að ræða stærstu fjárfestingarlánasjóðina ef undan eru skildir íbúðalánasjóðirnir. Á Alþingi hafa einnig verið samþykkt lög nr. 68/1997 um Lánasjóð landbúnaðarins. Samkvæmt þeim skal sjóðurinn taka við öllum eignum, skuldum og skuldbindingum Stofnlánadeildar landbúnaðarins. Í lögnum er gert ráð fyrir að ríkissjóður ábyrgist allar skuldbindingar Lánasjóðs landbúnaðarins ef eignir og tekjur sjóðsins hrökkva ekki til enda um stofnun í eigu ríkisins að ræða. Um aðra sjóði, s.s. Byggðastofnun og Lánasjóð íslenskra námsmanna, þarf ekki að fjalla sérstaklega enda reknir á félagslegum grundvelli og því réttlætjanlegt að þeir starfi á ábyrgð ríkisins.

4. Um áhættu af útgáfu húsbrefa skal bent á, að verjast má mögulegum áföllum með því að viðhalda sérstöku vaxtaálagi. Reglulega þarf að meta líkur á áföllum og endurskoða vaxtaálagið í því ljósi. Þessu formi hefur verið komið á og nemur álagið nú 0,35%. Þessi tilhögun breytir því ekki að ríkissjóður ber ábyrgðina á þeim skuldbindingum sem húsbrefadeildin stofnar til. Eigi að aflétta ábyrgðinni af ríkinu væri eðlilegt að færa starfsemina frá ríkinu og ætla bönkum og sparisjóðum verkefnið til úrlausnar. Það gæti verið í formi yfirtöku þeirra á húsbrefadeildinni eða að stofnuð verði sérstök lánastofnun sem annist verkefnið. Hana mætti reka í formi hlutafélags.



5. Nefndin gerir ekki sérstakar tillögur um útflutningsábyrgðir en vísar til nýsamþykktra laga um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins þar sem gert er ráð fyrir að allar ábyrgðir ríkisins vegna útflutnings verði framvegis hjá sérstakri deild sjóðsins sem veiti slíkar ábyrgðir á viðskiptagrundvelli og í takmörkuðum mæli vegna áhættu sem einkaaðilar eru ekki færir um að taka.

6. Ríkisábyrgðir ber að nota af mikilli gætni. Hin almenna regla hlýtur alltaf að vera sú að lán séu tekin á almennum markaði án ábyrgðar ríkisins. Ríkisábyrgðir geta hins vegar verið réttlætanager í vissum tilfellum en þá er mikilvægt að í gildi séu lög og reglugerðir sem kveða á um hvernig með þær skuli farið. Sérhvert tilvik þarf að skoða mjög vandlega. Nauðsynlegt er að glögg komi fram hvers vegna ríkisábyrgð er réttlætanager, að áhætta sem ábyrgðinni fylgir sé metin og að eftirlit sé virkt með þeim sem ríkisábyrgðar nýtur. Einnig þarf að meta hættuna á því að ríkið tapi fjármunum vegna ábyrgðar- eða lánveitingar og leggja í afskriftasjóð í samræmi við það. Til að skerpa á þessu er lagt til að gildandi lög og reglugerð um ríkisábyrgðir frá því á sjöunda áratugnum verði endurskoðuð og í fylgiskjali eru drög að frumvarpi um ríkisábyrgðir ásamt greinargerð auk reglugerðardraga.

7. Að stofni til byggir meðfylgjandi frumvarp á lögum um ríkisábyrgðir frá 1961. Ýmsar breytingar eru þó gerðar. Þær eru í meginatriðum:

- ▶ Í fyrsta lagi er lagt til, að áður en ábyrgð er veitt af Alþingi, skuli liggja fyrir mat á áhættu og afskriftaþörf vegna ábyrgðarinnar og að varasjóður Ríkisábyrgðasjóðs sé nægjanlegur til að mæta metinni afskriftaþörf. Ríkisábyrgðasjóður er nú deild við Lánasýslu ríkisins, sbr. lög nr. 43/1990.
- ▶ Í öðru lagi er lagt til að tekjur vegna ríkisábyrgða, ríkisábyrgðagjöld, verði þrjúþætt og samanstandi af árlegu áhættugjaldi vegna veittra ríkisábyrgða, sem verði mismunandi eftir áhættu (0,25% - 4%), afgreiðslugjaldi sem innheimt er við veitingu ábyrgðar vegna útlagðs kostnaðar og ábyrgðargjaldi vegna eigendaábyrgðar ríkissjóðs. Ábyrgðargjaldið verði hlutfallslegt, 0,0625% á ársfjórðungi, af höfuðstól skuldbindinga sem ríkissjóður ber ábyrgð á, með svipuðum hætti og verið hefur. Ekki er gert ráð fyrir mismunandi áhættugjaldi eftir því hvort ábyrgðin er einföld eða sjálfskuldarábyrgð að öðru leyti en því sem fram kemur í áhættumati.
- ▶ Í þriðja lagi er lagt til að áhættugjald og afgreiðslugjald renni framvegis til varasjóðs Ríkisábyrgðasjóðs til að mæta innleystum ábyrgðum. Ábyrgðargjald renni hins vegar í ríkissjóð eins og verið hefur.

- ▶ Í fjórða lagi skal við gildistöku laganna fara fram sérstök athugun á fjárhagsstöðu Ríkisábyrgðasjóðs. Ef í ljós kemur að fjárhagsstaða sjóðsins er óviðunandi, getur reynst þörf á að ríkissjóður grípi til úrræða til að rétta stöðu Ríkisábyrgðasjóðs með því að leggja honum til með skuldbréfum áætlaða fjárhæð til að mæta áhvílandi skuldbindingum.
- ▶ Í fimmta lagi er gert ráð fyrir því að framvegis verði aðeins veittar beinar ríkisábyrgðir en ekki endurlán til aðila í D- og E-hluta ríkisreiknings<sup>1</sup>.

Lagt er til að allar skuldbindingar sem njóta ríkisábyrgðar skuli mynda gjaldstofn við álagningu ábyrgðargjalds óháð því hvort þær eru innlendar eða erlendar. Skuldbindingar vegna innstæðna í innlánsstofnunum eru undanþegnar svo og húsbref, útgefin af húsbrefadeild Byggingarsjóðs ríkisins, enda eru þær skuldbindingar tryggðar með sérstökum hætti.

Nefndin telur afar mikilvæg þau nýmæli sem fram koma í 2. gr. meðfylgjandi frumvarps, að áður en Alþingi samþykkir lög sem heimila ábyrgð, liggi fyrir mat á þeirri áhættu sem ríkissjóður er að taka með ábyrgðarveitingunni. Það er á því stigi sem raunverulega er tekin ákvörðun um ábyrgð og því brýnt að þá liggi allar fáanlegar staðreyndir ljóst fyrir. Þegar mat leiðir í ljós að miklar líkur séu á að ábyrgð falli á ríkissjóð, er eðlilegra að veita fremur styrk en ríkisábyrgð.

8. Meirihluti nefndarinnar leggur til að svokölluðum endurlánum ríkissjóðs til annarra en fyrirtækja og sjóða í B- og C-hluta ríkisreiknings og fjárlaga, verði hætt. Endurlán til annarra verði háð því að það sé sérstaklega tilgreint í þeim lögum sem heimila ríkisábyrgð. Á undanförunum árum hefur af og til tíðkast að ríkissjóður hefur endurlánað af teknum lánnum sínum til þeirra sem heimilt er að gangast í ábyrgð fyrir. Má þar m.a. nefna sveitarfélög og einkafyrirtæki. Eðlilegt er að þessir aðilar leiti til lánastofnana um lántökur sínar jafnvel þó að ríkið veiti ábyrgð. Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að draga úr afskiptum ríkisins á fjármagnsmarkaði og er þessi tillaga í samræmi við þá stefnu.

Verði það úr að taka fyrir endurlán með þessum hætti, þarf að breyta ákvæði í gildandi lögum um Lánasýslu ríkisins þar sem stofnuninni er

---

<sup>1</sup> Í skýrslu þessari er miðað við þá flokkun ríkisaðila sem felst í nýsamþykktum lögum um fjárreiður ríkisins. Nánari skilgreining á þessari flokkun er í fylgiskjali skýrslu þessarar.

eftirlátið að ákveða hverju sinni um hvort endurlán skuli veitt fremur en ábyrgð.

Forstjóri Lánasýslu ríkisins telur hins vegar nauðsynlegt, að áfram verði heimilt að veita lán af lánsfé ríkissjóðs í stað sjálfskuldarábyrgðar á láni frá öðrum aðila, þegar það er talið tryggara fyrir ríkissjóð, sbr. 5. gr. laga nr. 43/1990 um Lánasýslu ríkisins.

### 3. Umfang ríkisábyrgða

Ábyrgð ríkissjóðs vegna fjárskuldbindinga fyrirtækja og sjóða eða annarra aðila, getur verið með ýmsum hætti, auk skuldbindinga vegna lána sem ríkissjóður hefur sjálfur tekið innan lands eða utan. Rétt þykir að skilgreina hér á eftir mismunandi form ríkisábyrgða og þau hugtök sem notuð verða um þau í skýrslu þessari.

- ▶ Í fyrsta lagi getur ríkissjóður tekist á hendur ábyrgð á lánum tiltekinna aðila á grundvelli séstakrar lagaheimildar sem þarf að vera fyrir hendi í hverju tilviki. Slíkar ábyrgðir eru nefndar *veittar ábyrgðir*. Um þessar ábyrgðir er fjallað í lögum um ríkisábyrgðir, nr. 37/1961. Samkvæmt þeim er ríkisábyrgð *einföld*, nema sérstaklega sé tekið fram í lögum sem ábyrgðina heimila, að hún skuli vera *sjálfskuldarábyrgð*. Munurinn á þessum tveimur ábyrgðarformum liggur í því á hvaða stigi lánveitandinn getur kafið ábyrgðaraðilann um greiðslu. Þegar um er að ræða sjálfskuldarábyrgð getur lánveitandi gengið beint að ábyrgðaraðila þegar gjalddagi er liðinn, og þarf ekki að reyna frekari innheimtu hjá aðalskuldara. Við einfalda ábyrgð er hins vegar ekki hægt að krefja ábyrgðaraðila um greiðslu lánsins fyrr en sannað hefur verið að aðalskuldari geti ekki greitt skuldina.
- ▶ Í öðru lagi getur ríkissjóður verið í ábyrgð fyrir skuldbindingum þótt ábyrgðarveiting hafi ekki farið um farveg fyrrgreindra laga um ríkisábyrgðir eða sérstök lög sett er heimiluðu viðkomandi ábyrgð. Byggist það á þeirri ótvíræðu reglu íslensks réttar að ríkissjóður beri ábyrgð á skuldbindingum stofnana sinna og fyrirtækja, nema sú ábyrgð sé takmörkuð með beinu lagaákvæði, samanber t.d. Fiskveiðisjóð, eða þar sem ábyrgð ríkissjóðs í hlutafélagi takmarkast við hlutfjárframlagið. Þessi svokallaða *eigendaábyrgð* ríkissjóðs getur verið *bein*, þannig að krefja megi ríkissjóð beint um greiðslu kröfunnar, eða *óbein*, þannig að fyrst þurfi að reyna innheimtu hjá viðkomandi ríkisfyrirtæki eða stofnun. Almenna reglan með þá ríkisaðila sem hafa sjálfstæðan fjárhag er að ábyrgð ríkisins á skuldbindingum þeirra sé óbein. Þessi hugtök samsvara að nokkru sjálfskuldarábyrgð og einfaldri ábyrgð, en eiga betur við þegar um er að ræða ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ríkisaðila.

Ábyrgð ríkissjóðs á húsbrefaútgáfu er óbein og byggist á því að Byggingarsjóður ríkisins, sem er í eigu ríkissjóðs, gefur húsbrefin út og er skuldari þeirra. Ríkissjóður ber einnig ábyrgð á skuldbindingum tryggingadeilda útflutningslána við Ríkisábyrgðasjóð og við Iðnlánasjóð vegna eignar sinnar á

þeim, þó að jafnframt sé sérstakt ákvæði um ríkisábyrgðina sem snertir þann síðarnefnda.

- ▶ Í þriðja lagi mætti síðan nefna lífeyrisskuldbindingar sem ríkissjóður er í ábyrgð fyrir með víðtækum hætti. Á síðustu árum hefur opinberum stofnunum og fyrirtækjum verið gert að greina frá lífeyrisskuldbindingum sem stofnað hefur verið til vegna starfsmanna þeirra. Ríkissjóður hefur nú þegar fært nokkurn hluta þessara skuldbindinga í ríkisreikning. Er það vegna stofnana í A-hluta. Öðrum stofnunum er gert að standa undir þessum skuldbindingum. Stefnt er að því að allar skuldbindingar af þessu tagi komi til bókar í reikningum ríkisins. Lífeyrissjóðsskuldbindingar námu rúmum 81 milljarði króna í árslok 1995, þ.a. 76 milljörðum króna hjá Lífeyrissjóði opinberra starfsmanna og hjá Lífeyrissjóði hjúkrunarkvenna. Hér er fyrst og fremst um skuldbindingar að ræða sem ekki koma til greiðslu fyrr en síðar.

Umfang ríkisábyrgða er mun meira en flestir gera sér grein fyrir og hefur stórauðist á undanförunum árum. Í samantekt frá Seðlabanka Íslands kemur fram að í árslok 1995 námu þær heildarskuldir sem ríkið bar ábyrgð á 569,6 milljörðum kr. Hafði þá verið jafnað út innbyrðis skuldbindingum ríkisaðila. Hér að neðan er skipting þessara skuldbindinga sundurliðuð í grófum dráttum. Skuldbindingarnar eru flokkaðar eftir ríkisaðilum með sama hætti og flokkun þeirra er í lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Allar tölur eru í milljörðum króna:

<b>A-hluti, Ríkissjóður og ríkisstofnanir</b> .....	<b>213,7</b>
Endurlán ríkissjóðs .....	67,8
Ríkissjóður-ríkisbókhald .....	137,7
Stofnanir og sjóðir .....	8,2
<b>B-hluti, Ríkisfyrirtæki</b> .....	<b>5,2</b>
Ríkisfyrirtæki .....	5,2
<b>C-hluti, Lánastofnanir ríkisins</b> .....	<b>175,0</b>
Íbúðalánasjóðirnir .....	135,6
Aðrir lánasjóðir .....	39,4
<b>D-hluti, Fjármálastofnanir ríkisins</b> .....	<b>153,3</b>
Landsbanki Íslands .....	85,9
Búnaðarbanki Íslands .....	40,4
Seðlabanki Íslands .....	25,7
Aðrar fjármálastofnanir ríkisins .....	1,3
<b>E-hluti, Sameignarfélag ríkisins</b> .....	<b>22,3</b>
Landsvirkjun .....	22,3
Önnur félag .....	0,0
<b>Utan hluta: Sameignarfélag</b> .....	<b>0,1</b>
<b>SAMTALS</b> .....	<b>569,6</b>

## 4. Helstu þættir ríkisábyrgða - stutt yfirlit

### 4.1. Áhrif ríkisábyrgða á samkeppnisstöðu fjármálastofnana.

Umsvif ríkisins á fjármálamarkaði eru mikil. Flestar innlendar fjármálastofnanir eru nú í eigu ríkisins. Má þar nefna tvo af þremur viðskiptabönkum, alla helstu fjárfestingarlánasjóði auk annarra sjóða, þar á meðal Byggingarsjóð ríkisins og Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Seðlabanki Íslands gerði á árinu 1994 samanburð á samkeppnisstöðu ríkisviðskiptabankanna annars vegar og einkabanka hins vegar. Niðurstöður Seðlabankans voru í meginatriðum þær að samkeppnisstaða ríkisviðskiptabanka væri á sumum sviðum hagstæðari en einkabanka, á öðrum ekki. Kannaðir voru þrír þættir í samkeppni banka sérstaklega: ríkisábyrgðir, mismunandi skattlagning og mismunandi arðsemiskröfur eigenda.

Ríkisábyrgð á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna virtist ekki færa þeim merkjanlegan ávinning umfram einkabankana að því er innlán og skemmri innlend og erlend lán varðar. Greinanlegur munur virtist aftur á móti vera á kjörum á innlendum skuldabréfamarkaði, ríkisbönkum í vil, og mismun var að finna á lánskjörum einkabanka og ríkisbanka við erlendar lántökur. Lánskjör einkabanka erlendis voru talin lakari á meðallöngum lánnum og langtímalán stóðu þeim ekki til boða. Árleg greiðsluskylda ríkisbankanna á ríkisábyrgðargjaldi, 0,25% af erlendum skuldbindingum, breytir nokkru og er talin jafna þann mun sem er á kjörum. Þar sem ekki er munur á kjörum einkabanka og ríkisbanka á erlendum skammtímalánnum taldi Seðlabankinn eðlilegt að hætt væri að innheimta ríkisábyrgðargjald vegna þeirra.

Því má bæta við, að skattaleg staða hlutafélagsbanka virtist almennt vera betri en hjá ríkisviðskiptabönkum þegar litið var til áhrifa á arðsemi eigin fjár. Ekki var hægt að meta stöðu hlutafélagsbanka borið saman við ríkisviðskiptabanka ef litið var til áhrifa á varðveislu eigin fjár.

Áhrifin af mismunandi arðsemiskröfum eigendanna væru þau, að svo lengi sem ríkisviðskiptabönkunum er ekki gert að skila eiganda sínum arði, er aðstaða einkabankanna til að bjóða þjónustu sína á sambærilegu verði lakari.

Niðurstaðan er sú að hægt sé að jafna samkeppnisstöðu einkabanka og ríkisbanka með því að grípa til aðgerða í hverjum þessara þriggja þátta. Ljóst er þó að aðstöðumunurinn verður ekki að fullu jafnaður fyrr en ríkisviðskiptabönkunum hefur verið breytt í hlutafélög.

Rétt er að ítreka að úttekt þessi var gerð árið 1994 og ýmislegt kann að hafa breyst frá þeim tíma og svo virðist, að aðgangur hlutafélagsbanka að erlendu langtímalánsfé hafi rýmkast verulega.

Auk ríkisviðskiptabankanna er ríkið eigandi að fjölmörgum lánastofnunum og fjármálafyrirtækjum. Þessum stofnunum má í grófum dráttum skipta í tvennt. Annars vegar lánastofnanir sem falla undir lögin um aðrar lánastofnanir, nr. 123/1993 og hins vegar önnur fjármálafyrirtæki. Þessi aðgreining er mikilvæg þar sem starfs-skilyrði og starfsréttindi þeirra stofnana sem falla í fyrri flokkinn hafa nú verið samræmd að því sem gildir um viðskiptabanka og sparisjóði að öðru leyti en því að þessar stofnanir hafa ekki heimild til móttöku innlána. Af þeim sökum falla þessar stofnanir undir samkeppnislöggjöf Evrópska efnahagssvæðisins (EES). Í seinni hópinn falla ýmsir fjárfestingarlánasjóðir sem undanþegnar voru samkeppnisákvæðum EES svo sem byggingarsjóðir hins opinbera. Í fyrri flokkinn falla flestir fjárfestingarlánasjóðirnir, þar með talin Bygðastofnun.

Eðlilegt er að dregið verði úr ríkisábyrgð á þeim fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins sem falla undir lögin um aðrar lánastofnanir af sömu ástæðum og gildir um að afnema ríkisábyrgð á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna. Undanskilja verður þó í þessu sambandi Bygðastofnun og að líkindum Lánasjóð íslenskra námsmanna. Í sjálfu sér er umdeilanlegt hvers vegna þessar stofnanir eru ekki undanþegnar lögum sem gilda um aðrar lánastofnanir.

Ef draga á úr ríkisábyrgð á starfsemi lánastofnana koma tvær leiðir til greina. Annars vegar svipuð leið og farin var gagnvart Fiskveiðasjóði Íslands á árinu 1992, þ.e. með sérstakri löggjöf þar sem ótvírætt er sagt að ríkissjóður beri ekki ábyrgð á skuldbindingum þessara stofnana þó að ríkið sé eigandi þeirra. Hin leiðin er að breyta félagsformi þeirra í hlutafélag eins og nú hefur verið ákveðið að gera vegna ríkisviðskiptabankanna og fjárfestingarlánasjóðanna. Vafasamt er þó, eins og áður er getið, að þessar leiðir eigi við Bygðastofnun og Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Þrátt fyrir að ríkisábyrgð hafi formlega verið afnumin annað hvort með sérstökum lögum eins og í tilviki Fiskveiðasjóðs eða með breytingu á félagsformi til dæmis með því að breyta ríkisfyrirtæki í hlutafélag er hugsanlegt að lánardrottinnar setji skilyrði í lánsamninga þess efnis að skuldina sé heimilt að gjaldfella verði breyting á eignaraðild ríkissjóðs að fyrirtækinu. Dæmi munu vera um þetta í lánsamningum Fiskveiðasjóðs. Þessi gjörningur byggir á þeirri trú lánardrottna að ríkið muni ábyrgjast skuldir fyrirtækja sem það á veigamikinn hlut í þrátt fyrir að formleg ábyrgð sé ekki fyrir hendi til þess að tefla ekki lánstrausti sínu erlendis í tvísýnu. Engin víska er þó um að svo sé, enda hefur tilgangur breytingarinnar á löggjöf eða félagsformi viðkomandi ríkisfyrirtækis einmitt meðal annars verið sá að binda endi á ábyrgð ríkissjóðs viðkomandi aðila.

Nokkrar umræður urðu um það í nefndinni hvernig við þessu skyldi bregðast. Almennt kom fram það sjónarmið að ákvæði um gjaldfellingu í lánessamningum væru óheppileg og að fyrirtæki í eigu ríkisins að hluta eða öllu leyti, ættu að beita sér gegn þeim þar sem þau torvelda breytingar á eignarhluta ríkissjóðs. Jafnframt kom fram það sjónarmið að ef til vill ættu aðilar í þessari stöðu að greiða ábyrgðargjald til ríkissjóðs vegna skuldbindinga sinna með uppgreiðsluákvæði af þessu tagi. Meirihluti nefndarinnar leit hins vegar svo á að slíkt kæmi ekki til greina þar sem með því væri óbeint verið að viðurkenna ríkisábyrgð auk þess sem grundvöll til slíkrar innheimtu skorti, væri ekki um ótvíræða ríkisábyrgð að ræða.

Um byggingarsjóði hins opinbera má segja að til greina komi að Byggingarsjóður ríkisins falli undir lögin um aðrar lánastofnanir. Um Byggingarsjóð verkamanna má segja að vafasamt sé að draga úr ríkisábyrgð á starfsemi hans án þess að styrkja eiginfjárstöðu sjóðsins verulega. Sá kostur hefur verið ræddur að sameina sjóðina og styrkja þar með eiginfjárstöðu Byggingarsjóðs verkamanna.

#### 4.2. Áhætta ríkissjóðs af útgáfu húsbréfa.

Útgefin húsbréf hafa frá upphafi verið veitt með eigendaábyrgð ríkissjóðs. Formlega er ábyrgðin með þeim hætti að húsbréfadeild er hluti af Byggingarsjóði ríkisins sem er stofnun í eigu ríkisins. Við stofnun húsbréfakerfisins 1989 kom til álitá að húsbréfin væru með ríkisábyrgð. Niðurstaðan varð enda sú, a.m.k. fyrst um sinn.

Lögin um húsbréfakerfið fela aftur á móti í sér heimild til töku vaxtaálags til að mæta rekstrarkostnaði og hugsanlegum útlánatöpum vegna reksturs húsbréfadeildar Húsnæðisstofnunar. Jafnframt hefur deildin heimild til að taka lántökugjald við lánveitingu. Heimildin til töku ábyrgðargjalds hefur verið nýtt frá upphafi (1%) en heimild til töku vaxtaálags (þ.e. að hafa hærri vexti á fasteignaveðbréfum en húsbréfum) var fyrst nýtt með 1. flokki útgefinna bréfa 1994 og þá var álagið 0,25%. Það var síðar hækkað í 0,35% með útgáfu 3. flokks húsbréfa frá 1994. Álagið hefur haldist þannig frá þeim tíma.

Útlánatöp í húsbréfakerfinu hafa verið lítil til þessa og eru nú sem svarar um 0,4% útlána og eru færð á afskriftareikning. Það hlutfall er byggt á mati endurskoðanda Byggingarsjóðs ríkisins á hugsanlegum útlánatöpum. Í úttekt ríkisendurskoðunar frá því í október 1996 kemur fram, að vanskil í húsbréfakerfinu hafi farið vaxandi á undanförunum árum. Þannig námu þriggja mánaða vanskil 0,7% af heildarútlánum þann 1. janúar 1994 en í árslok 1995 var hlutfallið komið í 1,3% og hafði það þá reyndar lækkað lítillega frá árinu áður. Svokölluð greiðsluerfiðleikalán skera sig nokkuð úr í þessu sambandi. Meginhætta á útlánatöpum stafar af hugsanlegu verðfalli fasteigna en þar sem veðsetningarhlutfallið er tiltölulega lágt, 65% af matsverði eigna (er 70% vegna fyrstu kaupa), miðað við sambærileg



kerfi í öðrum löndum er talsvert svigrúm til verðbreytinga án þess að þær skaði hag sjóðsins. Vert er þó að hafa í huga að veruleg vanskil hafa safnast upp í kerfinu og matsverð fasteigna samsvarar ekki alltaf markaðsvirði þeirra.

Ef draga á úr áhættu ríkisins af ábyrgðum í húsbrefakerfinu eru ýmsar leiðir færar. Ein er sú að lækka lánshlutfallið í húsbrefakerfinu og ætla öðrum lánastofnunum að taka að sér viðbótarfjármögnun umfram húsbrefafyrirgreiðsluna. Annar möguleiki er að draga úr eða fella niður ríkisábyrgðir á tilteknum lánum t.d. lánum til notaðra íbúða eða endurbóta. Þriðji möguleikinn er að leggja húsbrefadeildina niður og ætla lánastofnunum, t.d. bönkum eða sérstökum húsbrefabanka, að starfrækja lánastarfsemi á sama grundvelli þ.e. með skuldabréfaskiptum. Þessir kostir hafa verið í skoðun að undanfögnu, m.a. af nefnd sem félagsmálaráðherra skipaði í framhaldi af ákvæði í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar. Það er eðlilegt að beðið verði tillagna nefndarinnar um þetta mál.

Erfitt er að staðhæfa hvort núverandi vaxtaálag er nægjanlega hátt til þess að tryggt sé að ekki reyni á ábyrgð ríkisins á veittum húsbrefalánum þótt ýmislegt bendi til að svo sé, sbr. athugun ríkisendurskoðunar. Fullvíst má þó telja að afnám ábyrgðarinnar leiddi til nokkurrar hækkunar á ávöxtunarkröfu markaðarins og þar með afföllum húsbrefa.

#### 4.3. Útflutningsábyrgðir.

Á ríkisstjórnarfundi 14. desember 1993 var ákveðið að láta gera úttekt á því með hvaða hætti ríkisstjórnin gæti stuðlað að því að íslenskir útflytjendur og fjárfestar erlendis gætu tryggt sig gegn vanefndum kaupanda þeirra erlendis.

Í nágrennaríkjum Íslands og helstu samkeppnislöndum eru útflutningstryggingar mikið notaðar af útflutningsfyrirtækjum. Slíkar tryggingar eru fremur óalgengar hér á landi. Í öðrum löndum greiðir ríkið jafnvel niður útflutningstryggingar til þess að hvetja fyrirtæki til útflutnings. Að þessu leyti er samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja lakari.

Með útflutningstryggingum er átt við tryggingu sem bætir seljanda tjón sem verður vegna vanefnda kaupanda. Skipta má útflutningstryggingum í tvo flokka: Trygging gegn viðskiptaáhættu og trygging gegn stjórnmalalegri áhættu. Í fyrra tilvikinu er verið að tryggja gegn tjóni sem rekja má beint til kaupandans. Í því síðara gegn tjóni sem rekja má til stjórnmalalegra eða efnahagslegra aðstæðna í heimalandi kaupanda.

Við Ríkisábyrgðasjóð hefur verið starfrækt tryggingardeild útflutningslána frá 1970 og sams konar deild starfar við Iðnlánasjóð frá 1987. Báðar þessar deildir hafa fyrst og fremst tryggt gegn stjórnmalalegri áhættu þó að tryggingar gegn annars konar áhættu hafi einnig verið veittar. Starfsemi beggja deildanna hefur verið í lágmarki á undanfögnu árum.

Aðrir kostir útflytjenda til að minnka áhættu sína af útflutningi hafa verið að krefjast fyrirframgreiðslu, fá bankaábyrgð og að selja kröfur sínar til sérstakra kröfukaupafyrirtækja sem síðan annast innheimtu á skuld kaupanda. Einnig hafa útflutningsfyrirtæki reynt að lágmarka áhættu sína með því að afla sér ítarlegra upplýsinga um kaupendur, ýmist hjá bönkum eða sérhæfðum fyrirtækjum sem safna og miðla upplýsingum um skilvísi kaupanda.

Þótt ríkisstuðningur við útflutning innan Evrópusambandsins (ESB) sé bannaður þá hefur framkvæmdastjórnin enn sem komið er, lítið amast við ríkisstyrktum útflutningstryggingum og útflutningsslánum. Framkvæmdastjórnin hefur nú ákveðið að gera tilraun til þess að samræma reglur um útflutningstryggingar. Er þá gerður greinarmunur á því hvort útflutningsáhættan er markaðshæf, þ.e. hvort hægt er að selja útflutningstryggingarnar á markaðsgrundvelli eða ekki. Viðskiptaáhætta er talin markaðshæf ef hún er vegna skammtímakröfu til tveggja ára eða skemmri tíma, vegna útflutnings til OECD-ríkja.

Með lögum nr. 61/1997 um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, sem samþykkt var á Alþingi í vor, var ákveðið að sjóðurinn taki við starfsemi sem tryggingardeild útflutningslána Iðnlánasjóðs og tryggingardeild útflutningslána Ríkisábyrgðasjóðs hafa stundað. Jafnframt féllu úr gildi lög um þessar deildir við tilkomu tryggingardeildar Nýsköpunarsjóðs. Nánar tiltekið er í lögum kveðið á um að hlutverk deildarinnar verði:

1. Að taka að sér að tryggja lán er bankar eða aðrar lánastofnanir veita innlendum framleiðendum vöru eða þjónustu lánnum sem veitt eru eða útveguð erlendum kaupendum.
2. Að tryggja kröfur íslenskra útflytjenda á hendur erlendum kaupendum, enda hafi þær orðið til vegna útflutnings á íslenskum vörum og þjónustu.
3. Að selja ábyrgðartryggingar fyrir þjónustu sem íslenskir aðilar veita erlendis. Einnig að tryggja verkábyrgðir innlendra aðila vegna framkvæmda sem að umfangi fara yfir þau viðmiðunarmörk sem gera opinberar framkvæmdir útboðsskyldar á Evrópska efnahagssvæðinu.
4. Að tryggja fjárfestingar innlendra fjárfesta erlendis vegna stjórn mála-legrar áhættu.
5. Að tryggja búnað sem innlendir aðilar flytja á erlenda grund í tengslum við verkefni þar vegna stjórn mála-legrar áhættu.

Í eldri lögum um tryggingardeildir Ríkisábyrgðasjóðs og Iðnlánasjóðs var heimild til ábyrgða sett hámark. Heimild Ríkisábyrgðasjóðs er 2,8 milljónir USD og Iðnlánasjóðs 100 milljónir SDR. Í lögnum um Nýsköpunarsjóð er gert ráð fyrir að sama hámark gildi áfram og gilt hefur um ábyrgðir Iðnlánasjóðs.

#### 4.4. Núverandi fyrirkomulag veittra ríkisábyrgða og endurlána ríkissjóðs.

Um ríkisábyrgðir og meðferð þeirra er kveðið á í lögum nr. 37/1961 eins og áður segir. Fyrir ríkisábyrgð þarf að vera heimild í lögum. Þannig er fjármálaráðherra veitt heimild f.h. ríkissjóðs að veita einhverjum tilteknum aðila ríkisábyrgð á láni sem hann hyggst taka til þar til greindra hluta. Fjármálaráðherra ákveður síðan hvort þessi heimild skuli nýtt. Ríkisábyrgðasjóður kannar hvort skilyrði laga og reglugerðar séu uppfyllt, t.d. að fyrir hendi séu viðunandi tryggingar. Þegar frá þeim atriðum hefur verið gengið og áhættugjaldið greitt, eru ábyrgðarskjöl undirrituð.

Lagaheimildir til að veita ríkisábyrgð eru nú ýmist nýttar þannig að ríkissjóður ábyrgist lán ábyrgðarþegans hjá innlendri eða erlendri lánastofnun eða endurlánar af eigin lánsfé til ábyrgðarþegans þegar það er talið henta betur. Hingað til hefur sú regla gilt, samkvæmt reglugerð, að veitt ábyrgð ríkisins á lántöku eða endurlán má ekki nema hærri fjárhæð en sem nemur 80% af hinnu nýju fjárfestingu sem ábyrgð er veitt fyrir. Þannig er gerð krafa um að 20% séu fjármögnuð með öðrum hætti.

Gjaldtaka fyrir veittar ríkisábyrgðir er aðallega með tvennum hætti: Annars vegar er svo nefnt áhættugjald skv. 4. gr. laga um ríkisábyrgðir. Er það 1,5% af ábyrgðarfjárhæð þegar um einfalda ábyrgð er að ræða, en 2% af ábyrgðarfjárhæð þegar um er að ræða sjálfskuldarábyrgð. Áhættugjald er innheimt í eitt skipti við ábyrgðarveitingu. Ríkisábyrgðasjóður innheimtir gjaldið af öllum lánnum með ríkisábyrgð sem um hann fara og gjaldið rennur í ríkissjóð. Samkvæmt lögum um Lána-sýslu ríkisins skal nota gjaldið til að standa undir kostnaði við starfsemi Lána-sýslunnar en Ríkisábyrgðasjóður er deild í henni.

Þá er svonefnt *sérstakt ábyrgðargjald* skv. 8. gr. ofanefndra laga. Þar er kveðið á um að þeir aðilar sem lögum samkvæmt njóta ríkisábyrgðar, hvort sem hún byggist á eignaraðild ríkisins eða öðru, skuli ársfjórðungslega greiða ábyrgðargjald sem nemur 0,0625% af höfuðstól erlendra skuldbindinga, enda hafi ekki verið greitt af þeim áhættugjald skv. 4. gr. Ríkisábyrgðasjóður innheimtir einnig þetta gjald og skilar í ríkissjóð.

Þrátt fyrir nafn sitt, hefur ekki verið við það miðað að Ríkisábyrgðasjóður hefði yfir að ráða varasjóðum til þess að mæta þeim ábyrgðum sem á hann gætu fallið. Heldur hefur sá háttur verið viðhafður að ríkissjóður, þegar á ábyrgð reynir, leggur hverju sinni fram það fé sem þarf til að mæta ábyrgðarskuldbindingunni. Í efnahag Ríkisábyrgðasjóðs er nú ekki reynt að meta þá áhættu sem sjóðurinn ber vegna veittra ábyrgða og endurlána til aðila utan A-hluta ríkissjóðs. Við umfjöllun um veitingu ríkisábyrgðar á Alþingi er þess ekki krafist að lagt sé fram mat á hvaða áhætta fylgir ábyrgðinni.

Aðrar reglur hafa gilt um gjaldtöku af ríkisábyrgðum sem veittar voru af tryggingardeildum útflutningslána við Ríkisábyrgðasjóð og Iðnlánasjóð. Þá voru iðgjöld metin í hverju tilviki og miðuðust við að deildirnar stæðu undir sér. Áformað er að svo verði áfram í tryggingadeild útflutningslána við Nýsköpunarsjóð. Húsbréf sem njóta ríkisábyrgðar bera nú sérstakt vaxtaálag, 0,35%, eins og áður segir, og rennur það í sérstakan varasjóð sem ætlað er að standi undir væntanlegum útlánatöpum.

#### 4.5 Endurskipan veittra ríkisábyrgða og endurlána.

Núverandi skipan veittra ríkisábyrgða og endurlána þarfnast endurskoðunar að mati nefndarinnar. Meginsjónarmiðin að baki þeirri endurskoðun eru tvíþætt.

- ▶ Í fyrsta lagi þarf að tryggja svo sem best má vera að fjárhagslegur kostnaður af veitingu ríkisábyrgða sé ljós bæði áður en Alþingi veitir heimild til ábyrgðar og eins hvernig skuldbindingu ríkissjóðs vegna þeirra er háttað á hverjum tíma.
- ▶ Í öðru lagi þarf að tryggja að veiting ríkisábyrgða skekki ekki samkeppnisstöðu og að ábyrgðarþegar greiði gjald vegna ábyrgðar í samræmi við þá áhættu sem henni fylgir. Tengt þessu er að ríkissjóður, veiti ekki ábyrgð þegar almennar lánastofnanir geta séð um nauðsynlega fjármögnun.

Fyrri sjónarmiðið er í samræmi við þau viðhorf sem nú eru almennt uppi um rekstur og efnahag ríkissjóðs, sbr. frumvarp til laga um fjárreiður ríkissjóðs, þ.e. að skuldbindingar sem ríkið hefur stofnað til séu sýnilegar og lagt sé til hliðar jafnóðum til að mæta þeim. Seinna sjónarmiðið á rætur í þeirri samkeppnislöggjöf sem sett hefur verið hér á landi og er tengd þeirri þróun sem orðið hefur á Evrópska efnahagssvæðinu. Því þótti nefndinni ástæða til að gera drög að nýju frumvarpi þar sem þessi sjónarmið eru lögð til grundvallar.

Megintillögur að breytingum eru í sjö liðum:

- ▶ Í fyrsta lagi er lagt til að áður en heimild til ábyrgðar er veitt af Alþingi skuli liggja fyrir mat á áhættu og afskriftaþörf vegna ábyrgðarinnar.
- ▶ Í öðru lagi að myndaður verði varasjóður hjá Ríkisábyrgðasjóði til að mæta útlánatöpum. Kveðið verði á um að ábyrgð verði ekki veitt nema að varasjóðurinn sé nægjanlegur til að mæta metinni afskriftaþörf.
- ▶ Í þriðja lagi er lagt til að tekjur vegna ríkisábyrgða, *ríkisábyrgðagjöld*, verði þrenns konar. Gjöldin samanstandi af árlegu áhættugjaldi vegna veittra ríkisábyrgða, sem verði mismunandi eftir áhættu (0,25% - 4%), afgreiðslugjaldi sem innheimt er við veitingu ábyrgðar vegna útlagðs kostnaðar og ábyrgðargjaldi sem aðilar sem njóta óbeinnar ríkisábyrgðar skulu greiða. Ábyrgðargjaldið verði hlutfallslegt, 0,0625% á ársfjórðungi, af höfuðstól skuldbindinga sem ríkissjóður ber ábyrgð á, með svipuðum hætti og verið hefur. Ekki er gert

ráð fyrir mismunandi áhættugjaldi eftir því hvort ábyrgðin er einföld eða sjálfskuldarábyrgð að öðru leyti en því sem fram kemur í áhættumati.

- ▶ Í fjórða lagi er lagt til að áhættugjald og afgreiðslugjald renni framvegis í varasjóð Ríkisábyrgðasjóðs til að mæta innleystum ábyrgðum. Ábyrgðargjald renni hins vegar í ríkissjóð eins og verið hefur.
- ▶ Í fimmta lagi skal við gildistöku laganna gera sérstaka athugun á fjárhagsstöðu Ríkisábyrgðasjóðs. Ef í ljós kemur að fjárhagsstaða sjóðsins er óviðunandi þá gæti þurft að rétta stöðuna með því að ríkissjóður legði sjóðnum til með skuldabréfum þá fjárhæð sem þarf til að mæta áhvílandi skuldbindingum.
- ▶ Í sjötta lagi er gert ráð fyrir að fyrirkomulagi endurlána verði breytt þannig að horfið verði frá því að ríkissjóður láni til annarra en aðila í B- og C-hluta, þ.e. ríkisfyrirtækjum og sjóðum í ríkiseign. Um þetta eru þó skiptar skoðanir í nefndinni, eins og fram kemur í kafla 2.8. í þessari skýrslu.
- ▶ Í sjöunda lagi verði sú breyting gerð að allar skuldbindingar sem njóta ríkisábyrgðar skuli mynda gjaldstofn við álagningu ábyrgðargjalds, óháð því hvort þær eru innlendar eða erlendar. Til þessa hefur ábyrgðargjald einungis verið innheimt af erlendum skuldbindingum. Undanþegnar eru þó skuldbindingar vegna innstæðna í innlánsstofnunum, húsbréf útgefin af húsbréfadeild Byggingarsjóðs ríkisins, enda eru þær skuldbindingar tryggðar með sérstökum hætti svo og útflutningsábyrgðir sem njóta ríkisábyrgðar.

Til viðbótar þessum tillögum var skoðað í nefndinni hvort þrengja ætti þátt ábyrgðar sem hlutfall af þeirri fjárfestingu sem hún er veitt til. Samkvæmt gildandi reglum er heimilt að ábyrgjast allt að 80% heildarkostnaðar þess verkefnis sem í hlut á gegn viðurkenndum veðum. Mismunandi sjónarmið voru um þetta í nefndinni. Annars vegar var talið að núverandi fyrirkomulag hentaði vel. Að þrengja skilyrði ábyrgðar frá því sem nú er gæti leitt til þess að ríkið gæti ekki hlaupið undir bagga í þeim tilfellum sem það væri réttlætjanlegt frá þjóðhagslegu sjónarmiði. Hins vegar var það sjónarmið að rétt væri að þrengja skilyrðin þannig að bæði þyrfti að uppfylla kröfu um eiginfjárlutfall í fjármögnun (t.d. 20%) og að sett yrði hámarkshlutfall ábyrgðar af lánsfjárhæð (t.d. 75%). Gerð er þá sú krafa hverju sinni að lántaki hætti sjálfur hluta með framlagi eigin fjár (t.d. 20%) og að aðrir lánveitendur taki hluta áhættunnar með því að leggja til hluta lánsfjár (t.d. 25%). Síðari leiðin er valin í þeim drögum að frumvarpi sem fylgir greinargerð þessari.

## 5. Ríkisábyrgðir í öðrum löndum

Nefndin hefur aflað gagna um fyrirkomulag ríkisábyrgða á Norðurlöndum og fylgir stutt yfirlit um það hér á eftir.

Nokkuð misjafnlega er staðið að ríkisábyrgðum á Norðurlöndum. Þannig virðist meiri festa ríkja í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi í þessum efnum en í Danmörku. Athyglisvert er að í Noregi og Svíþjóð er þegar við veitingu ríkisábyrgðar reynt að meta líkur á útlánatapi eða að á ábyrgðina reyni og verðlagning ríkisábyrgða er sveigjanleg með tilliti til áhættu í hverju einstöku tilfalli. Jafnframt eru ströng skilyrði um þátttöku annarra aðila í fjármögnun viðkomandi verkefnis og ætlast er til fjármögnunar lánastofnana samhliða ríkisábyrgðinni. Með þessu er verið að leita eftir mati frjálsra lánastofnana á hagkvæmni og áhættu við verkefnið. Almenn gildir sú regla að ríkisábyrgð má einungis veita með sérstökum lögum eða sérlægum um tiltekna lánastarfsemi eða lánastofnun.

Hér á eftir fer stutt umfjöllun um fyrirkomulag við veitingu ríkisábyrgða á hinum Norðurlöndunum.

### *Svíþjóð*

Ríkisábyrgð eða endurlán ríkissjóðs er einungis veitt ef lánsfjárbörfin er ekki hægt að uppfylla af almennum lánastofnunum. Ríkisábyrgð eða endurlán skal einungis veita ef sýnt þykir að reksturinn sé hagkvæmur. Heimilt er þó að víkja frá þessu sjónarmiði ef atvinnusjónarmið eða byggðasjónarmið réttlæta reksturinn.

Almennt gildir að ríkisábyrgð eða lán má hæst vera 75% af lánsfjárbörfinni, almennar lánastofnanir verða að lána eða ábyrgjast 25%.

*Ríksgjaldskontoret* annast veitingu ríkisábyrgða og endurlána, umsýslu þeirra og eftirlit. Ítarlega er fylgst með afkomu og greiðslustreymi þeirra sem njóta aðstoðar.

Ríkisábyrgðargjald er á bilinu 0,25% - 1% en að meðaltali 0,4%. Sú almenna regla er lögð til grundvallar að ríkisábyrgðargjaldið skuli standa undir töpum og kostnaði við ríkisábyrgðir. Stefnt er að því að ríkisábyrgðargjaldið taki mið af þeirri áhættu sem talin er vera fyrir hendi í hverju tilfalli. Sérstök nefnd fer með stuðning sænska ríkisins við bankakerfið í Svíþjóð, *bankstödnämnden*.

### *Finnland*

Ríkisábyrgð eða endurlán frá ríkissjóði er háð samþykki löggjafans árlega eða er ákveðið í sérlægum. Ríkisábyrgð eða endurlán er aðeins veitt gegn tryggingu, nema annað sé sérstaklega ákveðið af löggjafanum í hverju tilfalli. Sveitarfélög eru þó undanþegin þessu ákvæði. Lágmarksfjárhæð er á endurlánum eða ríkisábyrgðum.

Finnska ríkisábyrgðanefndin annast veitingu ríkisábyrgða, bæði vegna útflutnings og annarra tilefna. Nefndin rekur Ríkisábyrgðasjóð. Hann hefur tekjur af ríkisábyrgðargjaldi og framlögum frá ríkissjóði en greiðir gjaldfallnar ábyrgðir og annan kostnað sem fellur til vegna þeirra. Þegar til lengri tíma er litið skulu tekjur hans mótsvara útgjöldum. Verði sjóðspurrð skal ríkissjóður leggja sjóðnum til fé. Sjóðurinn hefur heimild til að kanna efnahag lántaka, og lántaka er skylt að láta í té þær upplýsingar um rekstur og efnahag sem krafist er.

Ríkisábyrgðasjóði er heimilt að taka gjald vegna veitingar ríkisábyrgða sem er háð áhættu og kostnaði vegna ábyrgðarinnar. Ríkisábyrgðargjaldið er 0,6% á ári vegna innlendra lána og ábyrgða og 0,4% á ári vegna erlendra lána og ábyrgða. Gjald í upphafi og árgjald, getur verið mismunandi eftir því hvort um innlend eða erlend lán er að ræða, og eftir fjárhæð ábyrgðar. Sérstökum sjóði, *Statens säkerhetsfond*, var komið á laggirnar 1992 til að styðja við bankakerfið.

### *Noregur*

Ríkisábyrgðir má aðeins veita á grundvelli laga. Sé um að ræða sérlög ákveður löggjafinn mögulega heildarfjárhæð ábyrgða. Almennt gildir einföld ábyrgð. Stórþinginu skal gerð grein fyrir hámarks mögulegu tapi sem hverri ábyrgð getur fylgt.

Ríkisábyrgð takmarkast að jafnaði við 50% af lánsfjárförf verkefnisins en í undantekningartilfellum má hún nema 75% af lánsfjárförfinni. Ríkisábyrgðir skal aðeins veita eftir að nákvæm úttekt hefur verið gerð.

Miða skal við að ríkisábyrgðargjald nemi um 0,75%. Gjaldið skal vera herra þar sem áhættan er augljóslega meiri og öfugt.

### *Danmörk*

Heimildir til ríkisábyrgða eru veittar í sérlögum, fjárlögum, og á grundvelli heimildar (*bevillingsansøgning*) fjárlaganefndar.

Einstök ráðuneyti skulu við gerð fjárlaga leggja fram tillögur um framlög til að mæta fyrirsjáanlegum útlánatöpum. Engin afskriftaframlög eiga sér stað til að mæta hugsanlegum útlánatöpum vegna ríkisábyrgða en þeim er mætt með framlagi á fjárlögum, komi þau til.

## Fylgiskjal 1.

## DRÖG

## Frumvarp til laga um ríkisábyrgðir.

## 1. gr.

Ríkissjóður má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingu nema heimild sé til þess í lögum.

Ríkissjóður má ekki ganga í sjálfskuldarábyrgð, nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum þeim, sem ábyrgð heimila.

Ríkisábyrgð skal einungis veitt ef lánsfjárförfina er ekki hægt að uppfylla á almennum lánamarkaði en sýnt þykir að starfsemin sé hagkvæm.

Ábyrgð ríkissjóðs skal ekki nema hærra hlutfalli en 75% af lánsfjárförf vegna þess verkefnis sem um er að ræða, nema sérstaklega sé kveðið á um annað í lögum. Gera skal kröfu um að lánþegi leggi fram a.m.k. 20% af heildarfjárförf verkefnisins.

Ákvæði laga þessara gilda einnig um endurlán ríkissjóðs eftir því sem við á. Endurlán skal ekki veita aðilum utan B- og C-hluta ríkissjóðs, nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum, sem ábyrgð heimila.<sup>2</sup>

## 2. gr.

Áður en Alþingi samþykkir ábyrgðarheimild skal liggja fyrir mat Lánasýslu ríkisins á eftirtöldum þáttum:

1. Mat á greiðsluhæfi skuldara.
2. Mat á afskriftaþörf vegna áhættu af ábyrgðum.
3. Mat á tryggingum sem lagðar verða fram vegna ábyrgðarinnar.

Fjármálaráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða hámark veðsetningarhlutfalls.

## 3. gr.

Ekki má ríkissjóður takast á hendur ábyrgð fyrir aðila, sem er í vanskilum við ríkissjóð eða Ríkisábyrgðasjóð, nema um slíkar greiðslur hafi verið samið.

---

<sup>2</sup> Sjá fyrirvara forstjóra Lánasýslu ríkisins í kafla 2.8.



## 4. gr.

Ábyrgðarþegi skal greiða við ábyrgðarveitingu áhættugjald er nemi 0,25-4,00% af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar fyrir hvert ár lánstímans. Áhættugjald skal ákveðið af Ríkisábyrgðasjóði og taka mið af þeirri áhættu sem talin er vera af ábyrgðinni og hvort um einfalda ábyrgð eða sjálfskuldarábyrgð er að ræða. Lánveitandi annast innheimtu gjaldsins. Standi hann ekki í skilum með innheimt gjald er Ríkisábyrgðasjóði heimilt að fella niður ábyrgð sína. Auk þess skal ábyrgðarþegi greiða afgangsgjald samkvæmt gjaldskrá sem fjármálaráðherra setur sbr. 11. gr.

## 5. gr.

Nú fellur ábyrgðargreiðsla á ríkissjóð, og skal þá fjármálaráðuneytið halda eftir greiðslum, er aðili kann að eiga að fá frá ríkissjóði, eftir því sem með þarf, til greiðslu skuldarinnar, þótt almennar reglur um skuldajöfnuð séu eigi fyrir hendi.

## 6. gr.

Ríkisábyrgðasjóður skal halda afskriftareikning vegna veittra ábyrgða. Efnahagsreikningur sjóðsins skal á hverjum tíma gefa raunhæfa mynd af fjárhagsstöðu hans. Jafnharðan og ákvarðanir eru teknar um ábyrgðir sbr. 2. gr., leggur sjóðurinn við afskriftareikning fjárhæð sem nemur áætlaðri afskriftaþörf.

Áhættugjald og afgangsgjald skulu renna í Ríkisábyrgðasjóð til að mynda varasjóð til að mæta innleystum ábyrgðum og útlánatöpum vegna endurlána og til greiðslu kostnaðar.

Nægi varasjóður Ríkisábyrgðasjóðs ekki til að mæta metinni áhættu af ábyrgð eða endurláni er Alþingi hefur heimilað, skal sjóðnum tryggt framlag úr ríkissjóði er dugi til að tryggja jöfnuð sjóðsins.

Lánasýsla ríkisins skal fylgjast með rekstri þeirra aðila, er ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða veitt lán, og er þeim skylt að láta henni í té ársreikninga og hverjar þær skýrslur og gögn, er nauðsynlegar teljast, til þess að Lánasýslan geti rækt þetta eftirlit. Verði dráttur á að láta umbeðnar upplýsingar í té, má beita dagsektum, uns gögnin eru komin fram. Dagsektir þessar skal ákveða með ábyrgðarbréfi, og má innheimta þær með aðför.

Árlega skal endurmeta áhættu og afskriftaþörf Ríkisábyrgðasjóðs vegna ábyrgða og endurlána og á grundvelli þess, endurákvarða framlag á afskriftareikning. Leiði sú endurskoðun í ljós að varasjóður Ríkisábyrgðasjóðs nægi ekki til að mæta þannig metnum skuldbindingum, skal fjármálaráðherra gera Alþingi viðvart og gera tillögu um aðgerðir til að koma á jafnvægi í fjárhag sjóðsins.

## 7. gr.

Bankar, lánasjóðir, lánastofnanir, fyrirtæki og aðrir þeir aðilar sem lögum samkvæmt njóta eða hafa notið ábyrgðar ríkissjóðs hvort sem hún er tilkomin vegna eignaraðildar ríkissjóðs eða annars, skulu greiða ábyrgðargjald af þeim skuldbindingum sínum sem ríkisábyrgð er á.

Ábyrgðargjald skv. 1. mgr. skal greiða ársfjórðungslega og nemur það 0,0625% af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann er að meðaltali á hverju gjaldtímabili, sbr. 9. gr. Gjaldið rennur í ríkissjóð.

## 8. gr.

Lántökur, sem áhættugjald skv. 4. gr. hefur verið greitt af, húsbref útgefin af Húsbrefadeild Byggingarsjóðs ríkisins, skuldbindingar vegna innstæðna á innlánsreikningum í innlánsstofnunum og útflutningsábyrgða með ríkisábyrgð, mynda ekki stofn við ákvörðun ábyrgðargjalds.

Ábyrgðargjald vegna skuldbindinga fyrirtækja, sem eru að hluta í eigu ríkissjóðs, skal reikna í sama hlutfalli og eignaraðild ríkissjóðs nemur. Eignaraðild ríkissjóðs í félögum og fyrirtækjum, þar sem ábyrgð eigenda takmarkast við framlag þeirra, t.d. í hlutafélögum, veldur ekki gjaldskyldu.

Seðlabanki Íslands skal undanþeginn ábyrgðargjaldi skv. 7. gr.

## 9. gr.

Gjaldskyldir aðilar skv. 7. gr. skulu skila skýrslu í því formi sem Lánasýsla ríkisins ákveður þar sem fram komi brúttófjárhæð allra gjaldskyldra skuldbindinga eins og höfuðstóll þeirra er hinn 10., 20. og síðasta dag hvers mánaðar á hverju gjaldtímabili. Gjaldstofn ábyrgðargjalds er einfalt meðaltal fyrrgreindra fjárhæða.

Ábyrgðargjaldi skv. 7. gr. skal skila, ásamt skýrslu skv. 1. mgr., til Lánasýslu ríkisins ársfjórðungslega eftir á. Gjaldalagi vegna hvers ársfjórðungs er 15. dagur næsta mánaðar eftir að gjaldtímabili lýkur. Sé ábyrgðargjald ekki greitt á gjalddaga, skal greiða dráttarvexti af því sem ógreitt er, sbr. III. kafla vaxtalaga nr. 25/1987.

## 10. gr.

Lánasýsla ríkisins annast útreikning, álagningu og innheimtu ábyrgðargjalds skv. 7. gr. Gjaldskyldir aðilar skulu veita Lánasýslunni allar þær upplýsingar sem hún telur nauðsynlegar í því sambandi.

## 11. gr.

Fjármálaráðherra skal með reglugerð setja nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, sem og um framkvæmd gjaldtöku skv. 4. og 7. gr., upplýsingaskyldu gjaldskyldra aðila, útreikninga, álagningu og innheimtu.

## 12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1998. Jafnframt falla úr gildi lög nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum.

## Ákvæði til bráðabirgða.

Eftir gildistöku laga þessara skal fara fram athugun á fjárhagsstöðu Ríkisábyrgðasjóðs með það að markmiði að leiða í ljós áhættu sjóðsins og meta hvort ríkissjóður þurfi að leggja sjóðnum til fjármagn til að eignir sjóðsins standist á við skuldbindingar hans. Uppgjör þetta skal miðast við gildistöku laga þessara.

*Athugasemdir við lagafrumvarp þetta*

Í frumvarpi þessu er tekið á þeim þáttum sem snúa að veitingu beinna ríkisábyrgða og endurlána. Frumvarpinu er ætlað að koma í stað laga nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir, með síðari breytingum.

Að meginstofni byggir frumvarp þetta á lögunum frá 1961 en ýmsar breytingar eru þó gerðar á því. Megin tillögur að breytingum eru í átta liðum:

- ▶ Í fyrsta lagi er lagt til að áður en heimild til ábyrgðar er veitt af Alþingi skuli liggja fyrir mat á áhættu og afskriftaþörf vegna ábyrgðarinnar.
- ▶ Í öðru lagi að myndaður verði varasjóður hjá Ríkisábyrgðasjóði til að mæta útlánatöpum. Kveðið verði á um að ábyrgð verði ekki veitt nema að varasjóðurinn sé nægjanlegur til að mæta metinni afskriftaþörf.
- ▶ Í þriðja lagi er lagt til að tekjur vegna ríkisábyrgða, *ríkisábyrgðagjöld*, verði þrenns konar og samanstandi af árlegu áhættugjaldi vegna veittra ríkisábyrgða, sem verði mismunandi eftir áhættu (0,25% - 4% pr. ár), afgreiðslugjaldi sem innheimt er við veitingu ábyrgðar vegna útlagðs kostnaðar og ábyrgðargjaldi sem aðilar sem njóta óbeinnar ríkisábyrgðar skulu greiða. Það verði hlutfallslegt, 0,0625% á ársfjórðungi, af höfuðstól skuldbindinga sem ríkissjóður ber ábyrgð á, með svipuðum hætti og verið hefur. Ekki er gert ráð fyrir mismunandi áhættugjaldi eftir því hvort ábyrgðin er einföld eða sjálfskuldarábyrgð að öðru leyti en því sem fram kemur í áhættumati.

- ▶ Í fjórða lagi er lagt til að áhættugjald og afgreiðslugjald renni framvegis í vara-sjóð Ríkisábyrgðasjóðs til að mæta innleystum ábyrgðum. Ábyrgðargjald renni hins vegar í ríkissjóð eins og verið hefur.
- ▶ Í fimmta lagi skal við gildistöku laganna gera sérstaka athugun á fjárhagsstöðu Ríkisábyrgðasjóðs. Ef í ljós kemur að fjárhagsstaða sjóðsins er óviðunandi gæti þurft að rétta stöðuna með því að ríkissjóður legði sjóðnum til með skuldabréfum þá fjárhæð sem þarf til að mæta áhvílandi skuldbindingum.
- ▶ Í sjötta lagi er gert ráð fyrir að fyrirkomulagi endurlána verði breytt þannig að horfið verði frá því að ríkissjóður láni til annarra en aðila í B- og C-hluta, þ.e. ríkisfyrirtækja og sjóða í ríkiseign. Um þetta eru þó skiptar skoðanir í nefndinni, sbr. fyrirvara forstjóra Lánasýslu ríkisins.
- ▶ Í sjöunda lagi verði sú breyting gerð, að allar skuldbindingar sem njóta ríkis-ábyrgðar skuli mynda gjaldstofn við álagningu ábyrgðargjalds, óháð því hvort þær eru innlendar eða erlendar. Til þessa hefur ábyrgðargjald einungis verið innheimt af erlendum skuldbindingum. Undanþegnar eru þó skuldbindingar vegna innstæðna í innlánsstofnunum, húsbréf útgefin af húsbréfadeild Bygg-ingarsjóðs ríkisins, enda eru þær skuldbindingar tryggðar með sérstökum hætti svo og útflutningsábyrgðir sem njóta ríkisábyrgðar.
- ▶ Í áttunda lagi verði sú breyting gerð að þrengja þátt ábyrgðar sem hlutfall af þeirri fjárfestingu sem hún er veitt til. Samkvæmt gildandi reglum er heimilt að ábyrgjast allt að 80% heildarkostnaðar þess verkefnis sem í hlut á gegn viður-kenndum veðum. Með frumvarpinu er lagt til að þessu verði nú hagað þannig að bæði þurfi að uppfylla kröfu um eiginfjárlutfall í fjármögnun (t.d. 20%) og að sett verði hámarkshlutfall ábyrgðar af lánsfjárhæð (t.d. 75%). Gerð verði sú krafa hverju sinni að lántaki hætti sjálfur hluta með framlagi eigin fjár (t.d. 20%) og að aðrir lánveitendur taki hluta áhættunnar með því að leggja til hluta lánsfjár (t.d. 25%).

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

Í þessa grein eru tekin óbreytt ákvæði 1. og 2. gr. laga nr 37/1961. Þó er það nýmæli að lögin skuli einnig gilda um endurlán ríkissjóðs eftir því sem við á.

Í greininni er ennfremur kveðið á um það að ríkisábyrgð skuli einungis veitt ef lánsfjárbörfina er ekki hægt að uppfylla á almennum lánamarkaði en sýnt þykir að starfsemin sé hagkvæm.

Kveðið verði á um að ábyrgð ríkisins nemi að hámarki 75% af viðkomandi lánsfjárbörf ábyrgðarþega nema heimild sé sérstaklega til annars í þeim lögum er ábyrgð heimila. Eðlilegt þykir að lánveitandi taki nokkra áhættu með ríkissjóði á

lánveitingum enda verður það þá til þess að hann meti vandlega þá áhættu sem er samfara lánsviðskiptunum. Sé enginn lánveitandi reiðubúinn til að taka þátt í áhættunni, þá taki Alþingi ákvörðun um hvort veita eigi ábyrgð miðað við hærra áhættuhlutfall ríkisins. Reynist þörf á slíku, er það jafnframt vísbending um hversu líklegt það er að lánið falli á ríkissjóð. Að auki verði krafa um að 20% af þeirri fjárfestingu sem ábyrgðar nýtur verði fjármögnuð með eigin fé.

Engin lagaákvæði hafa verið til um framkvæmd endurlána ríkissjóðs, sem þó nema verulegum fjárhæðum á hverju ári. Í framkvæmd hefur þó ákvæðum laga um ríkisábyrgð verið beitt um endurlánin, og er hér lagt til að sú tilhögun fái stoð í lögum.

Gert er ráð fyrir að mjög verði dregið úr notkun endurlána ríkissjóðs. Engu að síður þykir rétt að notkun þeirra verði í sömu lagalegu skorðum og ríkisábyrgðir. Framvegis verði lántakendum utan A-, B- og C-hluta ríkissjóðs ekki veitt endurlán nema sérstaklega sé kveðið á um það í lögum. Sjá þó fyrirvara forstjóra Lánasýslu ríkisins.

#### Um 2. gr.

Nauðsynlegt er að áður en ábyrgðarheimild er samþykkt af Alþingi, liggi fyrir mat á þeirri áhættu sem talin er samfara veitingu ábyrgðar. Lánasýslu ríkisins er ætlað það hlutverk að meta áhættuna og gera Alþingi grein fyrir hver hún er. Með þessu getur Alþingi metið hvort ástæða sé til að veita fremur fjárstyrk en ábyrgð, enda verður að vera tryggt skv. 6. gr. að Ríkisábyrgðasjóður eigi jafnan nægjanlegan varasjóð til að mæta töpuðum kröfum.

#### Um 3. gr.

Greinin fjallar efnislega um sömu atriði og 3. gr. núgildandi laga. Því er þó bætt við að vanskil ábyrgðarþega við ríkissjóð hafi sömu verkun og vanskil við Ríkisábyrgðasjóð, þ.e. að ábyrgð megi ekki veita nema að um slík vanskil hafi verið samið, en slíkt ákvæði hefur verið í reglugerð.

Þá er tekið út ákvæði um, að ekki megi ganga í ábyrgð nema sett hafi verið trygging sem fjármálaráðherra metur gilda. Skv. 2. gr. frumvarpsins skal mat á framlögðum tryggingum fara fram af hálfu Lánasýslu ríkisins og tekur Alþingi síðan, með vitneskju um þær tryggingar sem fram eru lagðar, ákvörðun um hvort lagaheimild skuli veitt fyrir ríkisábyrgð. Því er ekki kveðið sérstaklega á um skyldu fjármálaráðherra til að meta tryggingarnar umfram það sem segir í 2. gr.

#### Um 4. gr.

Hingað til hefur þeim sem hafa notið ábyrgða ríkissjóðs á lántökum sínum verið gert að greiða ábyrgðargjald í ríkissjóð. Svo verður áfram. Hins vegar verður

sú breyting að ábyrgðarþegum verður nú gert að greiða gjald er nemi 0,25% - 4% af lánsfjárhæð fyrir hvert ár lánstímans. Álagið taki mið af þeirri áhættu sem ábyrgðinni er talin fylgja. Gjaldið verði innheimt í upphafi lánstíma. Við ákvörðun gjaldsins skal meðal annars tekið mið af því hvort um einfalda ábyrgð eða sjálfskuldarábyrgð er að ræða og einnig er ástæða til að gjaldið taki mið af ábyrgðartímanum. Þá greiða ábyrgðarþegar til sjóðsins sérstakt afgreiðslugjald við ábyrgðarveitingu, samkvæmt gjaldskrá sem fjármálaráðherra setur til að mæta útlögðum kostnaði vegna veitingar ríkisábyrgðar.

Í gildandi lögum er föst ákveðin hlutfallstala áhættugjalds sem greitt er í upphafi lánstíma. Rétt þykir að gjaldið geti verið breytilegt eftir áhættu Ríkisábyrgðasjóðs og er fjármálaráðherra ætlað að setja nánari ákvæði um það í reglugerð.

Áhættugjöld og afgreiðslugjöld skulu renna í Ríkisábyrgðasjóð og mynda varasjóð til að mæta þeim áföllum sem sjóðurinn kann að verða fyrir og kostnaði sjóðsins af starfsemi sinni. Þetta er breyting frá því sem nú er ríkisábyrgðargjaldið rann í ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóði var veitt framlag í fjárlögum hvers árs.

#### Um 5. gr.

Þessi grein er óbreytt frá gildandi lögum.

#### Um 6. gr.

Í þessari grein eru nýmæli um sérstakan afskriftareikning er halda skal við Ríkisábyrgðasjóð. Meta skal þá fjárhagslegu áhættu sem sjóðnum er búin vegna ábyrgða þeirra sem hann hefur veitt. Við sérhverja ábyrgðarveitingu skal lagt í afskriftareikning til að mæta þeirri áhættu sem talin er fylgja ábyrgðinni. Lagt er til að við veitingu ábyrgða sé það sérstaklega skoðað hvort varasjóður eða eignir sjóðsins nægi til þess að mæta hinni nýju skuldbindingu. Dugi hann ekki, skal Alþingi samþykkja framlag úr ríkissjóði er tryggi jöfnuð sjóðsins. Þá er lagt til að árlega skuli endurmeta afskriftarþörf sjóðsins. Komi í ljós að eignir sjóðsins séu ónógar skal fjármálaráðherra gera Alþingi viðvart og gera tillögu um framlag til að koma jafnvægi á rekstur sjóðsins.

Önnur ákvæði greinarinnar um eftirlit með þeim aðilum sem ríkisábyrgðar njóta, eru hliðstæð ákvæðum gildandi laga um ríkisábyrgðir sbr. 7. gr. laga nr. 37/1961.

#### Um 7. gr.

Hér er lögð til sú breyting, að hið sérstaka 0,0625% ársfjórðungslega ábyrgðargjald sem ríkisaðilum er gert að greiða, nái nú einnig til innlendra skuldbindinga þeirra annarra en innlána. Miklar breytingar hafa orðið á lánamarkaðnum

síðan þetta ákvæði var upphaflega sett með lögum nr. 65/1988. Lán eru fengin innanlands eða utan eftir því hvernig kjör bjóðast hverju sinni. Sú mismunun sem felst í núgildandi reglum á milli innlendra og erlendra lánveitenda er hæpin með tilliti til þeirra skuldbindinga sem íslenska ríkið hefur undirgengist með samningnum um EES. Ábyrgðargjaldið skal renna í ríkissjóð til að mæta þeirri almennu áhættu sem ríkissjóður ber vegna ábyrgða á lánastofnunum, sjóðum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Einnig er með þessu ákvæði gert ráð fyrir að skuldbindingar með ríkisábyrgð hjá þeim sem almennt njóta ekki ríkisábyrgðar, skuli bera ábyrgðargjald. Það á m.a. við um banka og sjóði sem nú njóta eigendaábyrgðar ríkisins en verður formbreytt á næstunni þannig að sú ábyrgð verður ekki á nýjum skuldbindingum. Fyrri skuldbindingar þeirra aðila munu áfram verða með ábyrgð ríkisins þar til að þær eru greiddar upp og þykir því rétt að greitt verði ábyrgðargjald af þeim.

#### Um 8. gr.

Grein þessi er nokkuð breytt frá gildandi lögum. Undanþágur vegna lána eða ábyrgða sem tengjast utanríkisviðskiptum eru felldar niður þar sem ekki er lengur hægt að greina í sundur þessa þætti með fullnægjandi hætti í efnahag stofnunarinnar. Eftir að lög um breytingu ríkisbanka í hlutafélög, munu þeir ekki lengur njóta ríkisábyrgðar á lánum og ákvæðið því óþarft. Gert er ráð fyrir að undanþágur frá greiðslu ábyrgðargjalds verði fjórar; skuldbindingar vegna innstæðna í innlánsstofnunum, húsbref Byggingarsjóðs ríkisins, skuldbindingar Seðlabanka Íslands og útflutningsábyrgðir með ríkisábyrgð.

#### Um 9. gr.

Óbreytt ákvæði frá gildandi lögum.

#### Um 10. gr.

Samkvæmt gildandi grein skal Lánasýsla ríkisins annast útreikning og álagningu ábyrgðargjalds skv. 7. gr. í stað Seðlabanka Íslands. Eðlilegt þykir að framvegis verði þetta verkefni hjá Lánasýslu ríkisins.

#### Um 11. gr.

Gert er ráð fyrir að fjármálaráðherra setji í reglugerð nánari ákvæði um ýmis atriði er varða upplýsingaskyldu gjaldskyldra aðila, innheimtu og álagningu gjalda skv. 4. og 7. gr. þar á meðal um afgreiðslugjald sem ætlað er að mæta beinum kostnaði Ríkisábyrgðasjóðs við afgreiðslu og veitingu ríkisábyrgðar. Önnur ákvæði þessarar greinar eru óbreytt frá gildandi lögum.

Um 12. gr.

þarfnast ekki skýringar.

Um ákvæði til bráðabirgða

Hér er lagt til að sérstakt mat verði lagt á fjárhagsstöðu Ríkisábyrgðasjóðs við gildistöku laga þessara í því skyni að leiða í ljós hver afskriftareikningur sjóðsins þarf að vera til að mæta ábyrgðum hans.



## REGLUGERÐ um ríkisábyrgðir, Ríkisábyrgðasjóð og endurlán ríkissjóðs.

### 1. gr.

Ríkissjóður má aldrei takast á hendur ábyrgðarskuldbindingu eða veita endurlán nema heimild sé veitt til þess í lögum. Ábyrgðar- eða endurlánsheimild í fjárlögum gildir aðeins það ár, er fjárlög taka til. Lagaheimild ríkissjóðs til að takast á hendur ábyrgðarskuldbindingu eða veita endurlán gefur aðila aldrei rétt til að krefjast ábyrgðar eða láns. Fjármálaráðherra ákveður hvort nýta skuli lagaheimild til ábyrgðar. Yfirlýsing um ríkisábyrgð skal undirrituð af fjármálaráðherra eða Lánasýslu ríkisins, sbr. 5. gr. laga nr. 43/1990.

Ákvæði reglugerðar þessarar gilda einnig um endurlán ríkissjóðs eftir því sem við á.

### 2. gr.

Ábyrgð ríkissjóðs er annað hvort einföld ábyrgð eða sjálfskuldarábyrgð. Ríkissjóður gengur ekki í sjálfskuldarábyrgð, nema slíkt sé beinum orðum tekið fram í lögum þeim, sem ábyrgð heimila og í ábyrgðaryfirlýsingu skal skýrum orðum tekið fram, að um sjálfskuldarábyrgð sé að ræða.

Sé í ábyrgðarheimild ekkert tekið fram um hvers konar ábyrgð sé að ræða, nær heimildin einungis til einfaldrar ábyrgðar. Nú er í ábyrgðaryfirlýsingu einungis sagt, að ríkissjóður takist á hendur ábyrgð, og er þá um einfalda ábyrgð að ræða.

Ríkissjóður tekst einungis á hendur ábyrgð á skuldabréfum, sem skráð eru á nafn skuldareiganda. Framsöl á skuldabréfum þessum skulu tilkynnt Lánasýslu ríkisins. Skilmálum skuldabréfanna má ekki breyta nema með samþykki Lánasýslu ríkisins. Ábyrgð ríkissjóðs er einungis gild gagnvart skráðum og tilkynntum eiganda skuldabréfanna.

### 3. gr.

Ríkissjóður má ekki takast á hendur ábyrgð fyrir aðila, sem er í vanskilum við ríkissjóð eða Ríkisábyrgðasjóð vegna almennra skulda, þar með talin opinber gjöld

og vörslufé, vegna lána, sem ríkissjóður hefur tekið ábyrgð á, eða skuldar ríkissjóði eða Ríkisábyrgðasjóði vegna ábyrgða, sem ríkissjóður hefur tekist á hendur og orðið að greiða, nema sérstaklega hafi verið um greiðslur samið.

Ábyrgð skal að jafnaði því aðeins veita, að sá sem ábyrgðar óskar, þarfnist lánsfjár til nýrra framkvæmda, kaupa á rekstrartækjum eða endurbóta á mannvirkjum eða tækjum. Í þessu sambandi teljast framkvæmdir, endurbætur og tækjakaup, sem eru eldri en þriggja ára, aldrei til nýrrar fjárfestingar.

Ábyrgð má eigi veita nema eftirfarandi skilyrði séu uppfyllt:

1. Eigið fé nemi a.m.k. 20% af hinni nýju fjárfestingu.
2. Lán sem ríkissjóður ábyrgist nemi eigi hærra fjárhæð en 60% af hinni nýju fjárfestingu.

#### 4. gr.

Setji skuldari fasteignaveð til tryggingar greiðslu skuldar, sem ríkissjóður tekur ábyrgð á, annað hvort gagnvart lánsala eða gagnvart ríkissjóði, skal ábyrgð ríkissjóðs við það miðuð, að skuldir þær, er á fasteignaveðinu hvíla, að meðtalinni þeirri skuld, sem ríkissjóður tekur ábyrgð á, fari ekki yfir 70% af matsverði fasteignar, sbr. 7. gr., enda sé eigi annað fram tekið í lögum um ábyrgðarheimildina. Sama gildir ef um er að ræða veðtryggingu í skipum eða flugvélum.

#### 5. gr.

Ábyrgðarþegi skal greiða árlegt áhættugjald er nemi 0,25-4,00% af höfuðstól ábyrgðarskuldbindingar. Áhættugjald skal ákveðið af Ríkisábyrgðasjóði og taka mið af þeirri áhættu sem talin er vera af ábyrgðinni. Lánveitandi annast innheimtu gjaldsins. Standi hann ekki í skilum er Ríkisábyrgðasjóði heimilt að fella niður ábyrgð sína. Auk þess skal ábyrgðarþegi greiða afgreiðslugjald skv. gjaldskrá sem fjármálaráðherra setur sbr. 12. gr.

Áhættugjald og afgreiðslugjald skulu renna í Ríkisábyrgðasjóð til greiðslu kostnaðar og til að mynda varasjóð til að mæta innleystum ábyrgðum og útlána-töpum vegna endurlána.

#### 6. gr.

Lánasýsla ríkisins skal vera fjármálaráðherra til aðstoðar við afgreiðslu ríkisábyrgða og veitingu endurlána.

Umsókn um ríkisábyrgð eða endurlán ríkissjóðs skal send fjármálaráðherra. Henni skulu fylgja:

1. Ítarleg greinargerð um til hvers lánsfénu skuli varið, ásamt greinilegri rekstraráætlun þess, er ábyrgðar eða láns óskar.

2. Veðbókarvottorð um þær eignir er veðsetja skal, svo og önnur skjöl um eignarheimildir.
3. Gögn um þær veðskuldir sem hvíla kunna á eign þeirri er veðsetja skal.
4. Efnahags- og rekstrarreikningur þess er ábyrgðar óskar, fyrir að minnsta kosti síðasta ár, í því formi og með þeim skýringum og gögnum, sem Lánasýsla ríkisins kann að krefjast.
5. Gögn um vátryggingar eigna umsækjanda.
6. Beiðni um mats- og skoðunargerð.

#### 7. gr.

Á vegum Lánasýslu ríkisins skal meta lánshæfi umsækjanda. Í matinu skal koma fram mat á markaðsvirði eigna umsækjanda, áætluð arðsemi þeirra fjárfestinga sem lánað er til og fjallað um endurgreiðsluhæfi umsækjanda. Einnig skal koma fram í matinu hvers vegna ríkið ætti að veita ábyrgð eða lán vegna þessa tiltekna verkefnis. Í greinargerðinni skal koma fram mat Lánasýslu ríkisins á áhættu sem tekin er af ríkissjóði. Jafnframt skal koma fram hvort jákvæð afgreiðsla umsóknarinnar sé í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland á aðild að. Umsækjendur greiða kostnað vegna matsgerðarinnar.

Lánasýsla ríkisins er heimilt að leita til utanaðkomandi aðila mat á áhættu.

Framangreint mat skal liggja fyrir á Alþingi áður en það samþykkir heimild til veitingar ábyrgðar.

#### 8. gr.

Ríkisábyrgðasjóður skal halda afskriftareikning þannig að efnahagsreikningur sjóðsins gefi á hverjum tíma raunhæfa mynd af fjárhagsstöðu hans. Jafnharðan og ákvarðanir eru teknar um ábyrgðir eða lánveitingar bætir sjóðurinn við afskriftareikninginn. Fjárhæðirnar, sem bætt er við reikninginn, skulu í hverju tilviki samsvara þeirri áhættu sem tekin er að mati Lánasýslu ríkisins. Á hverju ári skal ekki tekin meiri áhætta samtals en samsvarar þeirri fjárhæð sem mögulegt er að leggja í afskriftareikning.

#### 9. gr.

Lánasýsla ríkisins skal fylgjast með rekstri þeirra aðila, sem ríkissjóður hefur gengið í ábyrgð fyrir eða endurlánað. Slíkir aðilar skulu árlega láta í té efnahags- og rekstrarreikninga ásamt þeim skýrslum, bókhaldsgögnum og skýringum, er hún telur nauðsynlegar vegna eftirlits síns.

Hafi Lánasýsla ríkisins kafið slíkan aðila um upplýsingar og gögn, en þær eigi borist fyrir tilskilinn tíma, er fjármálaráðherra heimilt að beita þann aðila dag-

sektum, þar til gögn eru í té látin. Dagsektir má innheimta með lögtaki og renni þær í Ríkisábyrgðasjóð.

Á ári hverju skal Lánasýsla ríkisins fara yfir allar útistandandi ábyrgðir og endurlán og endurmeta áhættuna sem þeim fylgir. Reynist hún hafa breyst frá því sem fyrst var metið, skal reikna framlög í afskriftareikning í samræmi við seinna matið.

#### 10. gr.

Ríkisábyrgðasjóður hefur á hendi greiðslu krafna þeirra, er falla á ríkissjóð vegna ábyrgða er hann hefur tekist á hendur og eignast þær frumkröfur sem þannig myndast.

#### 11. gr.

Eigandi veðskuldabréfs með ábyrgð ríkissjóðs skal tilkynna Lánasýslu ríkisins skriflega, ef vanskil verða á skuldabréfi með ábyrgð ríkissjóðs, og skal slík tilkynning hafa borist sjóðnum eigi síðar en 14 dögum áður en skuldareigandi hyggst ganga að skuldara samkvæmt skuldabréfi.

Ríkisábyrgðasjóður á þess ætíð kost að greiða gjaldfallnar afborganir og vexti, og getur þá skuldareigandi ekki fellt alla skuldina í eindaga.

#### 12. gr.

Nú hefur verið krafist nauðungaruppboðs á eign, sem er veðsett skuldareiganda til tryggingar láni með ábyrgð ríkissjóðs, eða eign, sem ríkissjóður hefur tekið að veði til tryggingar ábyrgð sinni eða endurláni, og skal þá uppboðshaldari tilkynna Ríkisábyrgðasjóði um beiðnina áður en eignin er auglýst til nauðungarsölu í fyrsta sinn.

#### 13. gr.

Nú verða vanskil á láni, er ríkissjóður hefur tekið sjálfskuldarábyrgð á, og getur þá skuldareigandi krafist Ríkisábyrgðasjóð beint um greiðslu skuldarinnar og þarf ekki að ganga að öðrum tryggingum vegna hennar. Skuldareigandi getur ekki talið alla skuldina fallna í gjalddaga vegna vanskila, nema hann hafi áður skriflega krafist Ríkisábyrgðasjóð um greiðslu og fengið synjun. Ríkisábyrgðasjóður getur ætíð leyst alla skuldina til sín, ef hann óskar þess. Nú leysir Ríkisábyrgðasjóður skuld til sín, og skal þá skuldareigandi framselja sjóðnum allan þann rétt, er hann kann að eiga á hendur skuldara eða öðrum vegna skuldaskiptanna, og getur sjóðurinn þá eindagað skuldina gagnvart skuldara, ef hann telur ástæðu til.

## 14. gr.

Nú verða vanskil á skuld, sem ríkissjóður hefur tekið einfalda ábyrgð á, og skal þá skuldareigandi leita fullnustu í öðrum þeim tryggingum, er hann kann að hafa fengið til tryggingar skuldinni hjá skuldara. Nú hefur veð verið selt á nauðungaruppboði, en skuldareigandi hefur samt eigi fengið fullnægju, og skal hann þá ganga að öllum öðrum eignum skuldara. Komi í ljós við gjaldprot eða á annan sannanlegan hátt, að skuldari geti ekki greitt skuldina, þannig að skuldareigandi fái fullnægju, skal Ríkisábyrgðasjóður eiga þess kost að greiða eftirstöðvar skuldarinnar með sömu kjörum og á jafnlöngum tíma og greiða skyldi eftirstöðvar skuldabréfsins samkvæmt ákvæðum þess.

## 15. gr.

Nú fellur ábyrgðargreiðsla á ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóður innir greiðslu af hendi, en aðili á að fá fé greitt úr ríkissjóði, og skal þá fjármálaráðuneytið halda eftir þessu fé til greiðslu á skuldinni eftir því sem með þarf, enda þótt almennar reglur um skuldajöfnuð séu eigi fyrir hendi. Sama gildir ef greiðslufall verður hjá aðila sem notið hefur endurláns úr ríkissjóði.

## 16. gr.

Nú fellur ábyrgðargreiðsla á ríkissjóð og Ríkisábyrgðasjóður innir greiðsluna af hendi, en skuldari hefur sett tryggingar fyrir áhættu ríkissjóðs, eða Ríkisábyrgðasjóður öðlast slíka tryggingu vegna framsals frá skuldareiganda, og skal þá gengið að tryggingu þessari og eftir atvikum öðrum eignum skuldara.

## 17. gr.

Í texta skuldabréfa, er ríkissjóður tekur ábyrgð á, skal taka fram, að um þau gildi ákvæði laga nr. xx/xxxx, um ríkisábyrgðir, og reglugerðar þessarar.

## 18. gr.

Reglugerð þessi, sem sett er samkvæmt heimildum í 12. gr. [hinna nýju laga] og 11. gr. laga nr. 43 frá 1990 um Lánasýslu ríkisins, öðlast þegar gildi. Um leið fellur úr gildi reglugerð nr. 43 frá 1. mars 1967.

### Fylgiskjal 3.

#### *Fimm hlutar ríkisreiknings skv. lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.*

Í lögum um fjárreiður ríkisins eru skilgreindir eftirfarandi fimm hlutar ríkisreiknings.

**A-hluti. Ríkissjóður, æðsta stjórn, ráðuneyti og ríkisstofnanir.** Þessi starfsemi nær yfir fjárreiður ríkissjóðs og ríkisstofnana. Starfsemin einkennist af valdi ríkisins yfir öðrum aðilum hagkerfisins í krafti laga, t.d. til að leggja á og innheimta skatta og gjöld. Útgjöld þessara aðila eru jafnan að langstærstum hluta fjármögnuð af skatttekjum, og skiptir þá ekki máli hvort ráðstöfun þeirra er bundin ákveðnum verkefnum eða ekki. Skatttekjurnar renna fyrst og fremst til þess að standa straum af rekstri æðstu stjórnar ríkisins, ráðuneyta, ríkisstofnana og af ýmsum samfélagslegum rekstri og framkvæmdum, auk tilfærslu fjármuna ríkissjóðs til fjölmargra aðila í hagkerfinu.

Í undantekningartilvikum er starfsemi aðila A-hluta ekki fjármögnuð af skattfé heldur af þjónustugjöldum og er gjaldskrá þeirra ætlað að standa undir tilkostnaði að fullu. Er hér einkum átt við ríkisstofnanir sem eru starfræktar til að framfylgja ákveðinni lagasetningu eða stefnu stjórnvalda, svo sem um Tryggingaeftirlitið og Brunamálastofnun ríkisins og enn aðrar sem hafa nánast það hlutverk eitt að þjóna öðrum ríkisaðilum, t.d. Ríkiskaup og Lánasýsla ríkisins. Með ríkisaðilum er einnig átt við stofnanir eða fyrirtæki sem hafa með höndum starfsemi sem lúta ákvörðunarvaldi stjórnvalda eða eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins, sbr. 2. gr. Hér falla undir m.a. verðmiðlunar- og verðjöfnunarsjóðir og öryggis- og eftirlitsstofnanir.

Undir A-hluta flokkast enn fremur ýmsir aðilar sem ekki teljast ríkisaðilar í hefðbundnum skilningi en ríkissjóður fjármagnar engu að síður starfsemi þeirra að öllu eða verulegu leyti samkvæmt lögum eða samningi þar um. Endurhæfingarstöðin að Reykjalundi, SÁÁ og Sólheimar í Grímsnesi eru dæmi um starfsemi af þessu tagi. Eðlilegt þykir að gerð sé grein fyrir fjárreiðum slíkra aðila til þess að í ríkisreikningi megi skýra með fullnægjandi hætti ráðstöfun ríkisframlagsins.

**B-hluti. Ríkisfyrirtæki.** Hér falla undir fyrirtæki sem eru alfarið í eigu ríkisins. Ríkisfyrirtækin starfa á markaði og byggja afkomu sína í aðalatriðum á sölu til almennings og fyrirtækja, ýmist í samkeppni við aðra eða í skjóli einokunar. Í flestum tilvikum miðast verðlagning vöru og þjónustu, sem fyrirtækin framleiða og selja, við að standa undir kostnaði af starfseminni.

Ríkisfyrirtæki í B-hluta eru einnig frábrugðin ríkisstofnunum A-hluta að því leyti að starfsemi þeirra er ekki eins háð beinum afskiptum stjórnvalda. Fyrirtækin hafa þó oft stjórn sem skipuð er af framkvæmdavaldinu eða er kosin af Alþingi. Ólíkt aðilum A-hluta geta ríkisfyrirtæki tekið lán til starfseminnar að fenginni heimild stjórnvalda. Afskipti stjórnvalda við afgreiðslu fjárlaga beinast einkum að gjaldskrár fyrirtækjanna, arðgreiðslum, fjárfestingu og heimildum til lántöku. Dæmi um ríkisfyrirtæki í B-hluta eru Ríkisútvarpið, Rafmagnsveitur ríkisins og ÁTVR. Ef ríkisfyrirtæki er breytt í hlutafélag eða sameignarfélag flyst það í E-hluta ríkisreiknings svo framarlega sem það verður að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkissjóðs en ella birtast ársreikningar þess ekki í ríkisreikningi.

**C-hluti. Lánastofnanir.** Hér falla undir lánastofnanir í eigu ríkisins aðrar en innlánsstofnanir sem starfa á fjármagnsmarkaði þar sem þær stofna til skuldbindinga og mynda fjárkröfur á aðra. Hvorki skiptir máli hvort ríkið ábyrgist skuldbindingar viðkomandi lánastofnunar né hvort hún veitir lán með öðrum kjörum en ríkja á fjármagnsmarkaði hverju sinni. Dæmi um þessar stofnanir eru Byggingarsjóður ríkisins, Lánasjóður íslenskra námsmanna og Fiskveiðasjóður Íslands.

Til lánastofnana ríkisins er stofnað með lagasetningu og þeim skipaðar stjórnir. Ráðstöfunarfé þeirra er ávöxtun eigin fjár og að stórum hluta lánsfé sem aflað er bæði innanlands og utan. Í sumum tilvikum leggur ríkissjóður slíkum stofnunum einnig til ráðstöfunarfé með beinum fjárframlögum og ábyrgist skuldbindingar þeirra. Ef stofnun í C-hluta er breytt í sameignar- eða hlutafélag flyst hún í E-hluta ríkisreiknings verði hún að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkissjóðs en ella birtast ársreikningar hennar ekki í ríkisreikningi.

**D-hluti. Fjármálastofnanir ríkisins.** Hér er átt við starfsemi peningayfirvalda, viðskiptabanka ríkisins og annarra fjármálastofnana þess. Auk Seðlabanka Íslands teljast til fjármálastofnana ýmsir þeir aðilar sem taka við innlánnum og stofna til skulda, veita lán á almennum markaði eða stunda váttryggingarstarfsemi. Ríkisbankarnir eru Búnaðarbanki Íslands og Landsbanki Íslands. Af öðrum fjármálastofnunum ríkisins má nefna, Samábyrgð Íslands á fiskiskipum og Viðlagatryggingu Íslands. Ef stofnun í D-hluta er breytt í hlutafélag eða sameignarfélag flyst hún í E-hluta verði hún að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkissjóðs en ella birtast ársreikningar hennar ekki í ríkisreikningi.

**E-hluti. Sameignarfélög og hlutafélög að hálfu eða í meirihlutaeigu ríkissjóðs.** Þessi fyrirtæki starfa á svipuðum grundvelli og ríkisfyrirtæki en eru frábrugðin þeim hvað snertir eignarhald og rekstrarform. Með meirihlutaeign sinni

geta stjórnvöld haft áhrif á starfsemi þeirra og gert kröfur t.d. um arðgreiðslur. Yfirleitt eru stjórnir þessara fyrirtækja skipaðar af framkvæmdarvaldinu eða kosnar af Alþingi.





Janúar 1997

**Skuldir  
og  
ábyrgðir ríkisins**

**Uppgjör fyrir árin 1994 og 1995**

**Ólafur Freyr Þorsteinsson  
Gert fyrir nefnd um ríkisábyrgðir**



16. janúar 1997

**Til nefndar um ríkisábyrgðir.**

Á árinu 1994 var tekin saman skýrsla um skuldir og ábyrgðir ríkisins, miðað við árslok 1992 og 1993, að teknu tilliti til innbyrðis skuldbindinga. Hér hefur hliðstætt uppgjör verið gert miðað við árslok 1994 og 1995. Útreikningar, form og framsetning uppgjörins eru hér um bil alfarið með sama sniði og lýst er í fyrrnefndri skýrslu og vísast því í hana varðandi aðferðir. Hér að neðan eru þó rifjuð upp helstu atriðin sem hafa ber í huga og helsta tilvikið þar sem út af er brugðið frá skýrslunni áður nefndu.:

- Umgjörð uppgjörins miðast í meginráttum við tillögur Ríkisreikningsnefndar um nýja flokkun og skilgreiningar á ríkisaðilum. Uppgjörið er þó ekki gert um skuldbindingar ríkisaðila heldur skuldbindingar “ríkisábyrgðaraðila”. Ef ríkið á hlut í rekstrareiningu og ábyrgð þess takmarkast ekki við eignarhlut er viðkomandi rekstrareining nefnd “ríkisábyrgðaraðili” og eru skuldir hennar teknar með í uppgjórið að svo miklu leyti sem nemur hlutfallslegri ábyrgð ríkisins á heildarskuldum hennar.
- Hér að neðan er sú skipting ríkisins sýnd sem fylgt er í uppgjörinu en hún er því sem næst sú hin sama og Ríkisreikningsnefnd lagði til. Munurinn er í því fölginn að hlutafélög í eigu ríkisins eru hér ekki tekin með enda þótt Ríkisreikningsnefnd taki þau með. Ástæðan fyrir því að þeim er sleppt hér er sú að í tilviki hlutafélaga takmarkast ábyrgð eigenda við eiginfjárframlagið.

A-hluti	Ríkissjóður og ríkisstofnanir ( <i>Central Government</i> ).
B-hluti	Ríkisfyrirtæki ( <i>Nonfinancial Public Enterprises</i> ).
C-hluti	Lánastofnanir ríkisins ( <i>Other Bank-like Institutions</i> ).
D-hluti	Fjármálastofnanir ríkisins ( <i>Monetary Authority and Deposit Money Banks</i> ).
E-hluti	Sameignarfélög í a.m.k. helmingseigu ríkisins.
Utan:	Sameignarfélög í minnihlutaeigu ríkissjóðs.

- Lífeyrisskuldbindingar eru ekki teknar með í þessari samantekt fremur en í uppgjörinu fyrir árin 1992 og 1993. Lífeyrisskuldbindingarnar eru afar miklar en sérstaða þeirra og umfang gerir kröfu um aðra sértæka greinargerð.
- Það skal tekið fram að árin 1994 og 1995 breyttist form og framsetning ríkisreiknings nokkuð og varð að aðlaga útreikningana að þeim breytingum svo að niðurstöður fyrir árin 1994 og 1995 væru sambærilegar við árin 1992 og 1993. Ein breytinganna ratar þó óhjákvæmilega inn í uppgjórið en hún er sú að færa allar skuldir vegna verðbréfaútgáfu ríkissjóðs innanlands á endurlánareikning. Á hinn bóginn eru erlendar skuldir ekki lengur færðar hjá Endurlánum, heldur hjá Ríkisbókhalði.

Virðingarfyllst

---

 Ólafur Freyr Þorsteinsson

## I. Uppgjör fyrir beinar skuldir ríkisábyrgðaraðila

Tafla 1. Skuldastaða	I		II		III		IV = II - III	
	Skuldir alls		Þar af á ábyrgð ríkis		Innbyrðis kröfur til frádráttar		Skuldir við aðra en ríkisábyrgðaraðila	
	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994
<i>Milljarðar króna</i>								
<i>Beinar skuldir ríkisábyrgðaraðila</i>								
A-hl. Ríkissj. og ríkisstofnanir	252,7	232,0	252,7	232,0	39,0	41,2	213,7	190,8
Endurlán ríkissjóðs	101,5	94,4	101,5	94,4	33,7	35,5	67,8	58,9
Ríkissjóður-Ríkisbókhald	141,5	128,5	141,5	128,5	3,8	4,0	137,7	124,5
Stofnanir og sjóðir	9,7	9,1	9,7	9,1	1,5	1,7	8,2	7,4
B-hl. Ríkisfyrirtæki	9,2	8,6	9,2	8,6	4,0	4,0	5,2	4,6
Ríkisfyrirtæki	9,2	8,6	9,2	8,6	4,0	4,0	5,2	4,6
C-hl. Lánastofnanir ríkisins	289,0	274,6	271,6	256,4	96,6	83,9	175,0	172,5
Íbúðalánasjóðir	197,2	176,4	197,2	176,4	61,6	49,8	135,6	126,6
Aðrir lánasjóðir	91,8	98,2	74,4	80,0	35,0	34,1	39,4	45,9
D-hl. Fjármálastofnanir ríkisins	177,0	180,7	177,0	180,7	23,7	27,2	153,3	153,5
Landsbankinn	92,4	93,3	92,4	93,3	6,5	5,2	85,9	88,1
Búnaðarbankinn	42,2	41,3	42,2	41,3	1,8	1,8	40,4	39,5
Seðlabankinn	39,0	43,4	39,0	43,4	13,3	18,7	25,7	24,7
Aðrar fjármálastofnanir ríkis	3,4	2,7	3,4	2,7	2,1	1,5	1,3	1,2
E-hl. Sameignarfélag ríkisins	50,8	52,7	25,4	26,3	3,1	3,3	22,3	23,0
Landsvirkjun	50,7	52,6	25,4	26,3	3,1	3,3	22,3	23,0
Önnur félag	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Utan hluta: Sameignarfélag	0,9	1,7	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1
<b>Samtals skuldir</b>	<b>779,6</b>	<b>750,3</b>	<b>736,1</b>	<b>704,3</b>	<b>166,5</b>	<b>159,8</b>	<b>569,6</b>	<b>544,5</b>

Í töflu 1 hér að ofan hafa verið dregnar saman helstu niðurstöður úr uppgjöri fyrir beinar skuldir ríkisábyrgðaraðila. Reiknitöflur sem sýna gróflega hvernig þessar niðurstöður eru til komnar er að finna aftast í þessari skýrslu.

Eins og fram kemur í töflu 1, námu beinar skuldir með ábyrgð ríkisins, að frádrögnum innbyrðis skuldbindingum, 569,6 ma.kr. í árslok 1995 en 544,5 ma.kr. í árslok 1994. Í töflu 2 eru stöðubreytingarnar greindar niður eftir hlutum ríkisins, bæði í ma.kr. og í %. Í töflu 3 eru breytingarnar sýndar í ma.kr. á sama formi og í töflu 1.

Tafla 2. Breytingar á skuldastöðu árin '94 og '95

Hlutfallsleg breyting milli ára:			Breyting milli ára í ma.kr.:		
Hluti:	'94 - '95	'93 - '94	Hluti:	'94 - '95	'93 - '94
A-hluti	12,0%	7,0%	A-hluti	22,9	12,5
B-hluti	13,0%	-24,6%	B-hluti	0,6	-1,5
C-hluti	1,4%	1,2%	C-hluti	2,5	2,1
D-hluti	-0,1%	-1,7%	D-hluti	-0,2	-2,7
E-hluti	-3,0%	-1,3%	E-hluti	-0,7	-0,3
Utan	0,0%	-75,0%	Utan	0,0	-0,3
Heild	4,6%	1,8%	Heild	25,1	9,8

Skýringin á því að "hreinar skuldir" A-hluta jukust meira milli árunna 1994 og 1995 heldur en á milli árunna 1993 og 1994 er aðallega sú að innbyrðis kröfur

ríkisábyrgðaraðila á A-hluta drógust saman á árinu 1995 en jukust á árinu 1994. Jafnframt jukust heildarskuldir A-hluta meira á árinu 1995 en á árinu 1994. Meginástæðan fyrir samdrættinum í innbyrðis kröfum á árinu 1995 er minnkandi eign Seðlabankans á ríkisverðbréfum og með sama hætti skýrist aukning innbyrðis krafna á árinu 1994 að mestu með stóru auknum kaupum Seðlabankans á ríkisverðbréfum það ár.

“Hreinar skuldir” B-hluta minnkuðu á árinu 1994 aðallega sökum þess að ýmis fyrirferðarmikil ríkisfyrirtæki voru seld á því ári og hurfu þannig úr bókhaldinu.

Breytingin milli ára í C-hluta er svipuð bæði árin en vert er að veita því athygli, í töflu 3, að skuldir svonefndra annarra lánasjóða fara minnkandi bæði árin. Aukning skulda í C-hluta stafar af fjármögnun almenna húsnæðisnæðiskerfins.

Í D-hluta stóðu “hreinar skuldir” því sem næst í stað 1995 en þær minnkuðu aftur á móti á verulega 1994. Minnkun skuldanna á árinu 1994 stafar aðallega af því að mjög dróg úr skuldum LÍ og BÍ það ár. Á árinu 1995 dró mjög út skuldum Seðlabankans. Sú minnkun átti aðallega rætur að rekja til breytinga á stöðu innstæðna Fiskveiðasjóðs og Húsnæðisstofnunar í Seðlabankanum.

Ef lítið er á heildina kemur í ljós að meginorsök þess að skuldir aukast bæði árin er vöxtur skulda sjálfs ríkissjóðs. Jafnframt vegur framlag almenna húsnæðiskerfisins til skuldaaukningarinnar talsverðum fjárhæðum bæði árin.

Milljarðar króna Beinar skuldir ríkisábyrgðaraðila	I		II		III		IV = II - III	
	Skuldir alls		Þar af á ábyrgð ríkis		Innbyrðis kröfur til frádráttar		Skuldir við aðra en ríkisábyrgðaraðila	
	1995	1994	1995	1994	1995	1994	1995	1994
<b>A-hl. Ríkissj. og ríkisstofnanir</b>	20,7	17,7	20,7	17,7	-2,2	5,2	22,9	12,5
Endurlán ríkissjóðs	7,1	-77,2	7,1	-77,2	-1,8	14,3	8,9	-91,5
Ríkissjóður-Ríkisbókhald	13,0	94,1	13,0	94,1	-0,2	-8,6	13,2	102,7
Stofnanir og sjóðir	0,6	0,8	0,6	0,8	-0,2	-0,5	0,8	1,3
<b>B-hl. Ríkisfyrirtæki</b>	0,6	-1,8	0,6	-1,8	0,0	-0,3	0,6	-1,5
Ríkisfyrirtæki	0,6	-1,8	0,6	-1,8	0,0	-0,3	0,6	-1,5
<b>C-hl. Lánastofnanir ríkisins</b>	14,4	12,0	15,2	12,3	12,7	10,2	2,5	2,1
Íbúðalánasjóðirnir	20,8	22,5	20,8	22,5	11,8	13,7	9,0	8,8
Aðrir lánasjóðir	-6,4	-10,5	-5,6	-10,2	0,9	-3,5	-6,5	-6,7
<b>D-hl. Fjármálastofnanir ríkisins</b>	-3,7	-1,5	-3,7	-1,5	-3,5	1,2	-0,2	-2,7
Landsbankinn	-0,9	-6,6	-0,9	-6,6	1,3	-1,3	-2,2	-5,3
Búnaðarbankinn	0,9	-2,0	0,9	-2,0	0,0	-0,1	0,9	-1,9
Seðlabankinn	-4,4	6,7	-4,4	6,7	-5,4	2,5	1,0	4,2
Aðrar fjármálastofnanir ríkis	0,7	0,4	0,7	0,4	0,6	0,1	0,1	0,3
<b>E-hl. Sameignarfélög ríkisins</b>	-1,9	-1,4	-0,9	-0,7	-0,2	-0,4	-0,7	-0,3
Landsvirkjun	-1,9	-1,4	-0,9	-0,7	-0,2	-0,4	-0,7	-0,3
Önnur félög	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Utan hluta: Sameignarfélög</b>	-0,8	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	0,2	0,0	-0,3
<b>Samtals skuldir</b>	29,3	24,7	31,8	25,9	6,7	16,1	25,1	9,8

Tekið skal fram að skýringin á miklum hreyfingum innan A-hluta 1994 er sú að fyrir árið 1994 voru erlend lán færð á endurlánareikning en frá og með 1994 voru þau færð hjá Ríkisbókhaldi. Frá og með 1994 má segja að endurlánareikningur endurspegli innlenda verðbréfaútgáfu en ríkisbókhaldsreikningurinn stóðu erlendra lána.

## II. Staða veittra ábyrgða ríkisábyrgðaraðila 1992-1995

<b>Tafla 4. Staða veittra ábyrgða ríkisábyrgðaraðila<sup>1</sup></b>	<b>1995</b>	<b>1994</b>	<b>1993</b>	<b>1992</b>
<b>I. Ríkisábyrgðasjóður: Til annarra en ríkisábyrgðaraðila:</b>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>
Til hitaveitna	3.172	2.052	2.068	2.824
Til sveitarfélaga (án hitaveitna)	53	2.529	2.633	2.421
Til ýmiss atvinnurekstrar	631	950	651	766
<b>Samtals ábyrgðir Ríkisábyrgðasjóðs (án ág. til ríkisáb.aðila)</b>	<b><u>3.856</u></b>	<b><u>5.531</u></b>	<b><u>5.352</u></b>	<b><u>6.011</u></b>
<b>II. Ríkisviðskiptabankarnir: Til viðskiptamanna:</b>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>
Ábyrgðir veittar af Landsbankanum	4.523	4.425	4.932	4.508
Ábyrgðir veittar af Búnaðarbankanum	2.797	2.784	2.090	1.793
<b>Samtals ábyrgðir ríkisviðskiptabankanna</b>	<b><u>7.320</u></b>	<b><u>7.209</u></b>	<b><u>7.022</u></b>	<b><u>6.301</u></b>
<b>III. Atvinnuvegasjóðirnir: Til viðskiptamanna:</b>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>	<i>M.kr.</i>
Ábyrgðir veittar af Iðnþróunarsjóði	105	106	108	33
Ábyrgðir veittar af Iðnlánasjóði	343	329	425	286
Ábyrgðir veittar af Fiskveiðisjóði	281	323	0	0
Ábyrgðir veittar af Framleiðnisjóði landbúnaðarins	91	105	199	141
<b>Samtals ábyrgðir fjárfestingarlánasjóða ríkisins</b>	<b><u>820</u></b>	<b><u>863</u></b>	<b><u>732</u></b>	<b><u>460</u></b>
<b>Ábyrgðir alls til annarra en ríkisábyrgðaraðila (I+II+III)</b>	<b><u>11.996</u></b>	<b><u>13.603</u></b>	<b><u>13.106</u></b>	<b><u>12.772</u></b>

Í töflu 4 eru ábyrgðir sem veittar hafa verið af Ríkisábyrgðasjóði til Ríkisábyrgðaraðila, s.s. Húsnæðisstofnunar og Framkvæmdasjóðs Íslands, ekki teknar með. Ef það væri gert yrði um tvítalningu að ræða í samhengi við töflu 1 hér að framan. Til fróðleiks eru þessar ábyrgðir þó sundurliðaðar í töflu 5 eftir ábyrgðarþegum.

Það skal jafnframt tekið fram að ef lán sem Ríkisábyrgðasjóður hefur veitt ábyrgð fyrir var tekið hjá ríkisábyrgðaraðila, er það ekki talið með í töflu 4 því slík lán fela í sér óbeina skuldbindingu Ríkisábyrgðasjóðs gagnvart þeim ríkisábyrgðaraðilum er ábyrgðarþegarnir tóku lánin hjá. Samanlagt andvirði slíkra lána nam 300 m.kr. 1992 og 1993 og hér hefur andvirði þeirra verið áætlað hið sama fyrir árin 1994 og 1995.

**Tafla 5. Staða veittra ábyrgða Ríkisábyrgðasjóðs til ríkisábyrgðaraðila.**

<i>M.kr.</i>	<u>1995</u>	<u>1994</u>	<u>1993</u>	<u>1992</u>
Húsnæðisstofnun	85.362	72.477	44.009	35.990
Framkvæmdasjóður Íslands	10.490	14.356	19.776	21.078
Iðnlánasjóður	33	34	55	0
Byggðastofnun	301	0	0	0
Atvinnuþryggingardeild Byggðastofnunar	1.746	2.885	4.277	6.002
Hlutafjárdeild Byggðastofnunar	799	864	962	904
Ferðamálasjóður	501	397	0	0
Rafmagnsveita ríkisins	452	0	0	0
Póst- og símamálastofnunin	1.016	1.137	1.165	0
Tryggingarsjóður viðskiptabanka	514	506	500	0
Landsvirkjun	0	0	0	25
<b>Samtals til ríkisábyrgðaraðila:</b>	<b><u>101.214</u></b>	<b><u>92.656</u></b>	<b><u>70.744</u></b>	<b><u>63.999</u></b>

<sup>1</sup> Vera kann að tafla 4 sé ekki tæmandi en áreiðanlegt er að það sem þyngst vegur kemur fram í henni.

## Uppgjör samkvæmt flokkun og skilgreiningum á ríkisaðilum í ríkisreikningi fyrir árið 1994 - Allar tölur í milljónum króna

Staða A- og B-hluta:	Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Par af við Framkv.-sjóð	Par af við ýmsa fjárf.l.sjóði	Par af við Atv.leys.-tryggsjóð	Par af við óflokkaða í B-hluta	Par af við ríkissjóð	Par af við óflokkaða í A-hluta	Skuldir alls gagnvart aðilum í A- og B-hluta	Skuldir ríkisins við aðra en aðila í A- og B-hl.
<b>Tekin lán í A- og B-hlutum alls</b>	<b>467.374</b>	<b>467.374</b>	..	29.491	1.841	51	39.341	47	70.771	396.603
Tekin lán í A-hluta	228.985	228.985	..	..	..	51	..	47	98	228.887
Langtímaskuldir án vaxta	181.744	181.744	..	..	..	..	..	..	..	..
Áfallnir vextir	16.824	16.824	..	..	..	..	..	..	..	..
Skammtímaskuldir án vaxta	24.231	24.231	..	..	..	..	..	..	..	..
Áfallnir vextir	6.186	6.186	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Tekin lán í B-hluta</b>	<b>238.389</b>	<b>238.389</b>	..	29.491	1.841	0	39.341	0	70.673	167.716
Langtímaskuldir	227.415	227.415	..	..	..	..	..	..	..	..
Skammtímaskuldir	10.974	10.974	..	..	..	..	..	..	..	..

### Eftirtaldir aðilar í B-hluta flokkast inn í aðra hluta samkvæmt nýrri flokkun og skilgreiningum á ríkisaðilum:

<b>Ýmsir sjóðir fluttir í C-hluta:</b>	<b>225.897</b>	<b>225.897</b>	0	29.491	1.841	0	33.643	0	64.975	160.922
Bygðastofnun	7.124	7.124	0	0	0	0	736	0	736	6.388
Húsbrefadeild	64.900	64.900	0	0	0	0	0	0	0	64.900
Byggingarsjóður ríkisins	79.159	79.159	0	0	1.247	0	12.128	0	13.375	65.784
Byggingarsjóður verkamanna	32.459	32.459	0	29.491	0	0	519	0	30.010	2.449
Frankvæmdasjóður Íslands	14.598	14.598	0	0	0	0	46	0	46	14.552
Ferðamálasjóður	1.114	1.114	0	0	0	0	0	0	0	1.114
Þróunarsj. sjávarútvegsins	10.107	10.107	0	0	594	0	4.731	0	5.325	4.782
Lánasjóður Ísl. námsmanna	16.072	16.072	0	0	0	0	15.154	0	15.154	918
Hafnabótasjóður	218	218	0	0	0	0	190	0	190	28
Orkusjóður	146	146	0	0	0	0	139	0	139	7
<b>Fyrirtæki flutt í D-hluta:</b>	<b>868</b>	<b>868</b>	0	0	0	0	0	0	0	868
Póstgróstofan	868	868	0	0	0	0	0	0	0	868
<b>Alls flutt úr B-hluta í aðra hluta:</b>	<b>226.765</b>	<b>226.765</b>	0	29.491	1.841	0	33.643	0	64.975	161.790
<b>A- og B-hlutar alls án ofangreindra aðila:</b>	<b>240.609</b>	<b>240.609</b>	0	0	0	51	5.698	47	5.796	234.813

## Uppgjör fyrir árið 1994 miðað við nýja flokkun og skilgreiningar á ríkisaðilum - Allar tölur í milljónum króna:

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf.l.sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af við tryggingar-félag ríkis	Þar af við ríkissjóð /ríkisstofn.	Þar af við S.I.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáb.aðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáb.aðila
94.406	94.406	1.455	315	8.507	4.179	0	21.093	35.549	58.857
128.479	128.479	0	11	3.783	0	51	135	3.980	124.499
9.077	9.077	0	0	0	0	1.610	44	1.654	7.423
8.647	8.647	0	0	0	0	3.954	0	3.954	4.693
240.609	240.609	1.455	326	12.290	4.179	5.615	21.272	45.137	195.472

Endurlán ríkissjóðs (Verðbréfaútgáfa)

Ríkissjóður-Ríkisbókhald

Stofnanir og sjóðir í A-hluta

B-hluti - Ríkisfyrirtæki

A- og B-hluti samtals

## C-hluti. Lánastofnanir ríkisins.

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf.l.sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af við Atvleysi-tryggingssjóð	Þar af við ríkissjóð /ríkisstofn.	Þar af við S.I. og tr.sj. vi.b.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáb.aðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáb.aðila
176.381	176.381	0	30.306	1.980	1.247	12.087	4.171	49.791	126.590
79.026	79.026	0	23	0	1.247	11.568	0	12.838	66.188
32.459	32.459	0	30.036	0	0	519	0	30.555	1.904
64.896	64.896	0	247	1.980	0	0	4.171	6.398	58.498
98.153	79.980	9.124	281	3.256	560	20.869	0	34.090	45.890
6.979	6.979	741	0	169	0	502	0	1.412	5.567
1.110	1.110	762	0	0	0	0	0	762	348
23.855	5.904	3.253	167	2.192	0	0	0	5.612	292
14.490	14.490	0	0	877	0	46	0	923	13.567
50	50	0	0	0	0	42	0	42	8
14.203	14.203	1.037	0	0	0	0	0	1.037	13.166
4.825	4.825	0	35	0	0	0	0	35	4.790
15	15	15	0	0	0	0	0	15	0
6.822	6.822	2.235	0	18	0	0	0	2.253	4.569
7.075	7.075	1.066	21	0	560	4.154	0	5.801	1.274
1.086	864	0	0	0	0	0	0	0	864
2.084	2.084	0	58	0	0	595	0	653	1.431
15.155	15.155	0	0	0	0	15.155	0	15.155	0
218	218	15	0	0	0	190	0	205	13
186	186	0	0	0	0	185	0	185	1
274.534	256.361	9.124	30.587	5.236	1.807	32.956	4.171	83.881	172.480

Lánastofnanir samtals

## Uppgjör samkvæmt flokkun og skilgreiningum á ríkisaðilum í ríkisreikningi fyrir árið 1995 - Allar tölur í milljónum króna

Staða A- og B-hluta:	Skuldir alls	Skuldir með ríkisaðilum	Par af við Framkv.-sjóð	Par af við ýmsa fjárf. sjóði	Par af við Atv.leys-trygg.sjóð	Par af við óflokkaða í B-hluta	Par af við ríkissjóð	Par af við óflokkaða í A-hluta	Skuldir alls gegnvert aðilum í A- og B-hluta	Skuldir ríkisins við aðra en aðila í A- og B-hl.
<b>Tekin lán í A- og B-hlutum alls</b>	505.995	505.995	..	34.157	831	34	49.926	75	85.023	420.972
<b>Tekin lán í A-hluta</b>	249.377	249.377	..	..	..	34	..	75	109	249.268
Langtímaskuldir án vaxta	196.583	196.583	..	..	..	..	..	..	..	..
Áfallnir vextir	19.011	19.011	..	..	..	..	..	..	..	..
Skammtímaskuldir án vaxta	26.680	26.680	..	..	..	..	..	..	..	..
Áfallnir vextir	7.103	7.103	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Tekin lán í B-hluta</b>	256.618	256.618	..	34.157	831	0	49.926	0	84.914	171.704
Langtímaskuldir	245.011	245.011	..	..	..	..	..	..	..	..
Skammtímaskuldir	11.607	11.607	..	..	..	..	..	..	..	..

### Efirtaldir aðilar í B-hluta flokkast inn í aðra hluta samkvæmt nýrri flokkun og skilgreiningum á ríkisaðilum:

<b>Ýmsir sjóðir fluttir í C-hluta:</b>	242.766	242.766	0	34.157	831	0	43.976	0	78.964	163.802
Bygðastofnun	6.115	6.115	0	..	0	0	654	0	654	5.461
Húsbúfæðing	77.855	77.855	0	0	0	0	0	0	0	77.855
Byggingarsjóður ríkisins	82.655	82.655	0	0	343	0	19.655	0	19.998	62.657
Byggingarsjóður verkamanna	36.997	36.997	0	34.157	0	0	428	0	34.585	2.412
Lánasýsla ríkisins - Framkvæmdasjóður	10.632	10.632	0	0	0	0	0	0	0	10.632
Ferðamálasjóður	1.110	1.110	0	0	0	0	0	0	0	1.110
Þróunarsj. sjávarútvegsins	9.424	9.424	0	0	488	0	6.392	0	6.880	2.544
Lánasjóður Isl. námsmanna	17.690	17.690	0	0	0	0	16.585	0	16.585	1.105
Hafnabólasjóður	170	170	0	0	0	0	150	0	150	20
Orkusjóður	118	118	0	0	0	0	112	0	112	6
<b>Fyrirtæki flutt í D-hluta:</b>	1.349	1.349	0	0	0	0	0	0	0	1.349
Póstgírstofan	1.349	1.349	0	0	0	0	0	0	0	1.349
<b>Alls flutt úr B-hluta í aðra hluta:</b>	244.115	244.115	0	34.157	831	0	43.976	0	78.964	165.151
<b>A- og B-hlutar alls án ofangreindra aðila:</b>	261.880	261.880	0	0	0	34	5.950	75	6.059	255.821



**D-Hluti. Fjármálastofnanir ríkisins.**

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Par af við Framkv.-sjóð	Par af við aðra fjárf./sjóði	Par af við ríkisbanka	Par af við Atv.leys.-trygg.-sjóð	Par af við ríkissjóð /ríkisstofn.	Par af við S.f. og tr.sj. v.l.b.	Skuldir alls gegnvarrt öðrum ríkisáb.aðilum	Skuldir með 4b. ríkis við aðra en ríkisáb.aðila
868	868	0	0	0	0	452	0	452	416
360	360	0	0	0	0	0	0	0	360
411	411	0	0	0	0	25	0	25	386
2	2	0	0	0	0	0	0	0	2
1.017	1.017	0	0	508	0	508	1	1.017	0
93.256	93.256	0	378	0	0	2.441	2.367	5.186	88.070
41.282	41.282	0	90	6	0	1.382	277	1.755	39.527
43.422	43.422	262	3.343	7.671	0	7.380	0	18.656	24.766
<b>180.618</b>	<b>180.618</b>	<b>262</b>	<b>3.812</b>	<b>8.185</b>	<b>0</b>	<b>12.188</b>	<b>2.645</b>	<b>27.092</b>	<b>153.526</b>

Póstgíróstofan  
Samábyrgð Íslands á fiskiskipum  
Viðlagtrygging Íslands  
Ofanflóasjóður  
Tryggingasjóður viðskiptabanka (trygg.d. + lánad.)  
Landsbanki Íslands  
Búnaðr.-banki Íslands  
Seðlabanki Íslands  
**Fjármálastofnanir samtals**

**E-Hluti. Sameignarfélag**

(sem ríkið á helming eða meira í)

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Par af við Framkv.-sjóð	Par af við aðra fjárf./sjóði	Par af við ríkisbanka	Par af við Atv.leys.-trygg.-sjóð	Par af við ríkissjóð /ríkisstofn.	Par af við S.f.	Skuldir alls gegnvarrt öðrum ríkisáb.aðilum	Skuldir með 4b. ríkis við aðra en ríkisáb.aðila
52.620	26.310	0	0	0	0	3.325	0	3.325	22.985
71	36	0	0	0	0	0	0	0	36
<b>52.691</b>	<b>26.346</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.325</b>	<b>0</b>	<b>3.325</b>	<b>23.021</b>

Landsvirkjun  
SKÝRR  
**Samtals**

**Utan hluta ríkisins: Sameignarfélag**

(bau helstu) (minnihlutaeigu ríkisins)

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Par af við Framkv.-sjóð	Par af við aðra fjárf./sjóði	Par af við ríkisbanka	Par af við Atv.leys.-trygg.-sjóð	Par af við ríkissjóð /ríkisstofn.	Par af við S.f.	Skuldir alls gegnvarrt öðrum ríkisáb.aðilum	Skuldir með 4b. ríkis við aðra en ríkisáb.aðila
1.697	339	0	0	0	0	204	0	204	135
<b>1.697</b>	<b>339</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>204</b>	<b>0</b>	<b>204</b>	<b>135</b>

Hitaheita Stúrniesja  
**Samtals**

## Uppgjör fyrir árið 1995 miðað við nýja flokkun og skilgreiningar á ríkisaðilum - Allar tölur í milljónum króna:

### A-hluti + B-hluti

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf. sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af tryggingarfélag ríkis	Þar af við ríkissjóð / ríkisstofn.	Þar af við S.Í.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáðila
101.501	101.501	1.028	471	9.678	4.195	0	18.346	33.718	67.783
141.472	141.472	0	52	3.552	0	34	129	3.767	137.705
9.715	9.715	0	0	0	0	1.460	0	1.460	8.255
9.192	9.192	0	0	0	0	4.000	0	4.000	5.192
261.880	261.880	1.028	523	13.230	4.195	5.494	18.475	42.945	218.935

Endurlán ríkissjóðs (Verðbréfaútgáfa)

Ríkissjóður-Ríkisbókhald

Stofnanir og sjóðir í A-hluta

B-hluti - Ríkisfyrirtæki

A- og B-hluti samtals

### C-hluti. Lánastofnanir ríkisins.

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf. sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af Atv. leys.-tryggsjóð	Þar af við ríkissjóð / ríkisstofn.	Þar af við S.Í. og tr.sj. vi.b.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáðila
197.169	197.169	0	34.912	2.350	1.240	19.915	3.154	61.571	135.598
82.418	82.418	0	25	0	1.240	19.252	0	20.517	61.901
36.997	36.997	0	34.737	0	0	663	0	35.400	1.597
77.754	77.754	0	150	2.350	0	0	3.154	5.654	72.100
91.849	74.373	6.783	443	2.046	488	25.220	0	34.980	39.393
6.116	6.116	479	0	0	0	459	0	938	5.178
1.114	1.114	642	0	0	0	0	0	642	472
20.784	3.487	2.349	1	1.011	0	0	0	3.361	126
10.632	10.632	0	0	1.035	0	37	0	1.072	9.560
51	51	0	0	0	0	41	0	41	10
13.893	13.893	667	394	0	0	0	0	1.061	12.832
4.068	4.068	0	37	0	0	0	0	37	4.031
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7.692	7.692	1.597	0	0	0	0	0	1.597	6.095
6.601	6.601	1.043	11	0	488	4.793	0	6.335	266
978	799	0	0	0	0	0	0	0	799
1.902	1.902	0	0	0	0	1.878	0	1.878	24
17.690	17.690	0	0	0	0	17.690	0	17.690	0
170	170	6	0	0	0	164	0	170	0
158	158	0	0	0	0	158	0	158	0
289.018	271.542	6.783	35.355	4.396	1.728	45.135	3.154	96.551	174.991

Íbúðarlánasjóðir samtals

Byggingasjóður ríkisins

Byggingasjóður verkamanna

Húsbrefadeild

Aðrir lánasjóðir samtals

Bygðastofnun

Ferðamálasjóður

Fiskveiðisjóður Íslands

Framkvæmdasjóður Íslands

Framleiðisjóður landbúnaðarins

Lánasjóður

Lánprúnarsjóður

Landflutningasjóður

Stofnlánadeild landbúnaðarins

Prúnarsjóður sjávarútv. - Atv.tr.deild

Prúnarsjóður sjávarútv. - Hlutafjárdeild

Prúnarsjóður sjávarútvegsins (án deilda)

Lánasjóður (sl. námsmanna

Ílflabótasjóður

Orkusjóður

Lánastofnanir samtals

**D-Hluti. Fjármálastofnanir ríkisins.**

Póstgróstofan  
Samþyrgð Íslands á fiskiskipum  
Viðlagtrygging Íslands  
Ofanlööðasjóður  
Tryggingasjóður viðskiptabanka (trygg.d. + lánad.)  
Landsbanki Íslands  
Búnaðarbanki Íslands  
Seðlabanki Íslands

**Fjármálastofnanir samtals**

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf. sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af við Atv.leys.-trygg.sjóð	Þar af við ríkissjóð / ríkisstofn.	Þar af við S.f. og tr.sj. v.l.b.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáb. aðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáb. aðila
1.349	1.349	0	0	0	0	792	0	792	557
365	365	0	0	0	0	0	0	0	365
632	632	0	0	0	0	227	0	227	405
22	22	0	0	0	0	1	0	1	21
1.033	1.033	0	0	516	0	516	1	1.033	0
92.414	92.414	0	462	0	0	1.852	4.197	6.511	85.903
42.246	42.246	0	391	23	0	1.049	292	1.755	40.491
38.981	38.981	401	1.180	5.527	0	6.175	0	13.283	25.698
<b>177.042</b>	<b>177.042</b>	<b>401</b>	<b>2.033</b>	<b>6.066</b>	<b>0</b>	<b>10.612</b>	<b>4.490</b>	<b>23.602</b>	<b>153.440</b>

**E-Hluti. Sameignarfélög (sem ríkið á helming eða meira í)**

Landsvirkjun  
SKÝRR

**Samtals**

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf. sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af við Atv.leys.-trygg.sjóð	Þar af við ríkissjóð / ríkisstofn.	Þar af við S.f.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáb. aðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáb. aðila
50.700	25.350	0	0	0	0	3.065	0	3.065	22.285
88	44	0	0	0	0	0	0	0	44
<b>50.788</b>	<b>25.394</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.065</b>	<b>0</b>	<b>3.065</b>	<b>22.329</b>

**Útan hluta ríkisins: Sameignarfélög (þau helstu) í minnihlutaeigu ríkisins**

Hitaveita Suðurnesja

**Samtals**

Skuldir alls	Skuldir með ríkisábyrgð	Þar af við Framkv.-sjóð	Þar af við aðra fjárf. sjóði	Þar af við ríkisbanka	Þar af við Atv.leys.-trygg.sjóð	Þar af við ríkissjóð / ríkisstofn.	Þar af við S.f.	Skuldir alls gagnvart öðrum ríkisáb. aðilum	Skuldir með áb. ríkis við aðra en ríkisáb. aðila
856	171	0	0	0	0	140	0	140	31
<b>856</b>	<b>171</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>140</b>	<b>0</b>	<b>140</b>	<b>31</b>



Fylgiskjal 5.

GREINARGERÐ UM SAMKEPPNISSTÖÐU  
VIÐSKIPTABANKANNA

22. mars 1995



22. mars 1995.

## GREINARGERÐ UM SAMKEPPNISSTÖÐU VIÐSKIPTABANKANNA.

Eftirfarandi greinargerð um samkeppnisstöðu viðskiptabankanna skiptist í 5 kafla. Í fyrsta kaflanum eru helstu niðurstöður og tillögur um aðgerðir til úrbóta. Í næstu þremur köflum þar á eftir, þ.e. köflum 2, 3 og 4, er nánari umfjöllun um sérhvern þeirra þriggja þátta sem telja verður að hafi mest áhrif á samkeppnisstöðu viðskiptabankanna, en það eru eftirfarandi þættir:

- ríkisábyrgðir,
- mismunandi skattlagning og
- mismunandi arðsemiskröfur eigenda.

### 1. Niðurstöður og leiðir til úrbóta

#### 1.1. Ríkisábyrgðir.

Ríkisábyrgð á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna virðist ekki færa þeim merkjanlegan ávinning í vaxtakjörum að því er innlán og skemmri innlend og erlend lán varðar. Munurinn á kjörum bankanna á skuldabréfamarkaði innanlands er ekki mikill en er þó engu að síður til staðar og gefur þar af leiðandi tilefni til jöfnunaraðgerða. Mesti aðstöðumunurinn sem ríkisábyrgðin leiðir af sér kemur í ljós við erlendar lántökur bankanna. Lánakjör einkabankanna erlendis eru lakari á meðallöngum lánum en kjör ríkisviðskiptabankanna og langtímalán standa einkabönkunum yfir höfuð ekki til boða.

Í framangreindum niðurstöðum varðandi samanburð á kjörum er fyrst og fremst litið til mælanlegra vaxtakjara en ekki hugsanlegs kostnaðar vegna mismunandi aðgengis lánsfjár, t.d. kostnaðaráhrifa af slæmu gengi einkabanka.

Til þess að jafna aðstöðumuninn sem ríkisviðskiptabankarnir njóta á lengri lánum erlendis og innanlands virðast tvær leiðir koma til greina. Annars vegar að gefa einkabönkunum kost á að kaupa ríkisábyrgð vegna lengri lána. Þannig mætti gera einkabönkunum kleift að taka erlend langtímalán og jafna kjaramuninn á meðallöngum erlendum lánum og verðbréfaútgáfunni innanlands. Jafnframt þyrfti að gera ríkisviðskiptabönkunum að greiða ríkinu ábyrgðargjald vegna innlendrar verðbréfaútgáfu. Það þarf ekki að vera eins hátt og ábyrgðargjaldið vegna erlendu lánanna. Verði ríkisviðskiptabönkum og einka-bönkum gefinn kostur á að kaupa

ríkisábyrgð á lengri lánnum er mögulegt að afnema hina sjálfvirku ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna.

Hins vegar er sú leið að einungis ríkisviðskiptabönkum standi til boða ríkisábyrgð á lengri lánnum en að reynt verði að haga gjaldtöku (verðlagningu) vegna ríkisábyrgðarinnar með þeim hætti að gjaldið jafngildi því óhagræði sem einkabankar verða fyrir vegna takmarkana á möguleikum til töku langtímalána. Draga mætti úr óvissu um raunvirði óhagræðisins, þ.e. þeirri óvissu sem tengist meiri vaxtaáhættu einkabankanna, með því t.d. að gefa einkabönkunum kost á að gera langtíma vaxtaskiptasamninga við ríkið fyrir milligöngu Seðlabankans.

### *1.2. Mismunandi skattlagning.*

Heildarniðurstaðan varðandi skattaleg áhrif á arðsemi eigin fjár banka og möguleika til viðhalds eigin fjár eru þau að skattaleg staða hlutafélagsbanka virðist almennt vera betri en hjá ríkisviðskiptabanka þegar litið er til áhrifanna á arðsemi eigin fjár en ekki er hægt að fullyrða að staða hlutafélagsbanka sé betri eða verri en ríkisviðskiptabanka þegar litið er til áhrifanna á viðhald eigin fjár. Hér er miðað við að gerð sé sama arðsemiskrafa fyrir skatta til hlutafélagsbanka og ríkisviðskiptabanka.

Til að jafna þennan mun að fullu virðist eina leiðin sú að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag og selja hlutabréfin úr hendi ríkisins. Skref í þessa átt gæti verið að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag án þess að selja hlutabréfin. Ef það yrði gert yrði jafnframt að ákveða að hlutfall hlutfjár af heildareiginfé yrði talsvert lægra en er hjá núverandi hlutafélagsbönkum á meðan eigandi hlutfjárins, þ.e. ríkissjóður, er að fullu skattfrjál. Í sjálfu sér væri hægt að halda óbreyttu félagsformi ríkisviðskiptabanka en ákveða í staðinn að tiltekinn hluti eiginfjár teldist vera stofnfé sem fengi sambærilega skattalega meðhöndlun og hlutafé. Enda þótt ríkisviðskiptabanka yrði breytt í hlutafélag er áfram hægt að viðhalda ríkisábyrgð á skuldbindingum að einhverju eða öllu leyti með sérstöku lagaákvæði þar um.

### *1.3. Mismunandi arðsemiskröfur eigenda.*

Niðurstaða varðandi áhrif af mismunandi arðsemiskröfum eigenda er sú að ef litlar sem engar arðsemiskröfur eru gerðar til ríkisviðskiptabanka er aðstaða einkabanka mun verri að öðru jöfnu en ríkisviðskiptabanka til að bjóða þjónustu sína á sambærilegu verði.

Til að jafna samkeppnisstöðuna vegna mismunandi arðsemiskrafna að fullu virðist eina ráðið að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag og selja hlutabréfin úr hendi ríkisins. Að einhverju leyti má þó jafna samkeppnisstöðuna með því að gera ákveðnar arðsemiskröfur til ríkisviðskiptabanka og gera kröfur um útgreiðslu arðs. Í sjálfu sér þyrfti ekki að breyta ríkisbanka í hlutafélag í þessu skyni. Hins vegar þyrfti að tryggja jafnan aðgang ríkisviðskiptabankanna og einkabankanna að nýju eigin fé. Þetta mætti t.d. gera með þeim hætti að heimila ríkisviðskiptabönkunum að bjóða út nýtt eigiðfé/hlutafé og taka víkjandi lán á markaði. Slíkt heimildarákvæði gæti verið fyrsta skrefið í einkavæðingu ríkisviðskiptabankanna.

#### 1.4 Heildarniðurstaða.

Hér á undan hefur niðurstöðum verið lýst í meginatriðum varðandi hvern einstakan þeirra þriggja þátta sem telja má að hafi mest áhrif á samkeppnisstöðu viðskiptabankanna. Fram kemur að samkeppnisstaðan er mismunandi milli ríkisviðskiptabanka og einkabanka hvað varðar hvern þessara þátta. Í sumum tilfellum hallar á einkabanka en í öðrum á ríkisviðskiptabanka. Ef jafna á þann mismun sem fram kemur á samkeppnisstöðunni þarf að grípa til ákveðinna aðgerða en hins vegar er ljóst að þessi aðstöðumunur verður ekki að fullu jafnaður nema að gengið verði svo langt að breyta ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélög og selja hlutaféð úr hendi ríkissjóðs. Ef sú leið er ekki talin raunhæf á þessu stigi er lagt til að gripið verði til tiltekinna aðgerða sem stuðla ættu að meiri jöfnuði í samkeppnisstöðunni en nú er fyrir hendi. Þessar leiðir eru eftirfarandi:

- 1) Sjálfkrafa ríkisábyrgð á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna verði afnumin. Þegar umsamdar skuldbindingar héldu að sjálfsgöðu ríkisábyrgð út líftíma sinn.
- 2)
  - a) Bæði ríkisviðskiptabönkum og einkabönkum verði gefinn kostur á að kaupa ríkisábyrgð vegna lengri lána eða
  - b) Einungis ríkisviðskiptabönkum verði gefinn kostur á að kaupa ríkisábyrgð á lengri lánum en að reynt verði að haga gjaldtöku (verðlagningu) vegna ríkisábyrgðarinnar með þeim hætti að gjaldið jafngildi því óhagræði sem einkabankar verða fyrir vegna takmarkana á möguleikum til töku langtímalána. Ljóst er að slík verðlagning er ýmsum erfiðleikum háð en draga mætti þó úr óvissu um raunvirði óhagræðisins á hverjum tíma með því t.d. að gefa einkabönkunum kost á að gera langtíma vaxtaskiptasamninga við ríkið fyrir milligöngu Seðlabankans.
- 3)
  - a) Breyta ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélög eða
  - b) Breyta hluta af eigin fé ríkisviðskiptabanka í stofnfé sem fengi sömu skatta- legu meðhöndlun og hlutafé.

Á meðan hlutafé/stofnfé viðskiptabanka er að verulegu leyti í eigu ríkissjóðs þarf að ákveða hlutfall þess af heildareiginfé nokkru lægra en hjá einkabanka.
- 4) Gerð sé arðsemiskrafa til viðskiptabanka í eigu ríkisins svo og krafa um arðgreiðslu sem sé sambærileg við það sem tíðkast hjá einkabanka. Um leið þarf hins vegar að tryggja jafnan aðgang ríkisviðskiptabankanna og einkabankanna að nýju eigin fé. Þetta mætti t.d. gera með þeim hætti að heimila ríkisviðskiptabönkunum að bjóða út nýtt eigið fé/hlutafé og taka vikjandi lán á almennum markaði.

## 2. Áhrif ríkisábyrgðar

Samkvæmt lögum ber ríkissjóður ábyrgð á öllum skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna. Af þeim sökum hefur því verið haldið fram að ríkisviðskiptabankarnir geti fjármagnað starfsemi sína á hagstæðari kjörum en einkabankarnir á innlendum og erlendum lánamörkuðum. Forsvarsmenn Íslandsbanka hafa lagt talsverða áherslu á þetta sjónarmið.

### 2.1. Innlán.

Eftir því sem næst verður komist hafa innlánskjör ríkisviðskiptabankanna og annarra innlánsstofnana verið áþekkt.<sup>1</sup> Í gagnrýni Íslandsbankamanna hefur heldur ekki verið lögð áhersla á mismun á innlánskjörum, svo að hér er vart um deilumál að ræða enda ætti Tryggingarsjóður viðskiptabanka að stuðla að jöfnun að því er innlánin varðar og ekki síður það að innlán eru almennt laus til útborgunar með mjög skömmum fyrirvara.

Á hinn bóginn ber á það að líta að innlánskjör einkabanka kunna að vera nokkru háðari afkomu en innlánskjör banka er nýtur fullrar ábyrgðar ríkisins á öllum skuldbindingum sínum. Þannig kunna fregnir af slæmri afkomu að leiða til þess að einkabanki neyðist til að hækka innlánsvexti til að laða nýtt fé að og halda því sem þegar er til staðar á innlánsfliðinni eða missa markaðshlutdeild ella.. Þetta sjónarmið skiptir engu varðandi samanburð á samkeppnisstöðunni ef það sama gildi um ríkisviðskiptabankana. Sú kann að vera raunin ef tekið er mið af því sem fram kemur í skýrslu ráðgjafarfyrirtækisins Spicer & Oppenheim (Október 1990). Þar er m.a. sú ályktun dregin að almennir sparifjáreigendur héraendis virðist lítt meðvitaðir um ríkisábyrgð. Helstu skýringarnar á því munu felast í því að ríkisviðskiptabankarnir hafa ekki auglýst ríkisábyrgðina sem þeir njóta og að í upplýsingaefni bankanna er hvergi minnst á ríkisábyrgð. Jafnframt er bent á að fyrirtæki leggi fé aðallega á reikninga til skamms tíma og láti sig því litlu skipta hvort ríkisábyrgð er til staðar eður ei.

Að öllu samanlögðu virðist óhætt að fullyrða að ekki sé að jafnaði til staðar marktækur munur á innlánskjörum ríkisviðskiptabanka og annarra innlánsstofnana og því ekki tilefni til jöfnunaraðgerða að því er ábyrgð ríkissjóðs á innlánnum ríkisviðskiptabankanna varðar.

### 2.2. Innlend verðbréfaútgáfa

Bankar og sparisjóðir hafa gert nokkuð af því að gefa út skuldabréf og víxla í fjármögnunarskyni. Samkvæmt upplýsingum frá þeim er vel þekkt til hjá Íslandsbanka og Landsbanka Íslands hefur víxilávöxtun þessara tveggja banka verið mjög svipuð í gegnum tíðina. Þannig hafa Íslandsbanki og Landsbankinn skipst á um hærri ávöxtun að þessu leyti, en jafnan hefur munað litlu á báða bóga. Það liggur því ljóst fyrir að ekki hefur verið um hærri fjármögnunarkostað að því er víxilútgáfuna varðar hjá Íslandsbanka en Landsbankanum. Erfitt er að bera vaxtakjör Búnaðarbankans að þessu leyti saman við kjörin hjá Íslandsbanka og Landsbanka

<sup>1</sup> Þess má geta að sú ávöxtun sem boðist hefur á kjörbók Landsbankans að undanförmu hefur verið hærri en sú ávöxtun sem boðist hefur á sambærilegum sparileiðum Íslandsbanka.



vegna þess hve lítið hefur verið um útgáfu af þessu tagi hjá Búnaðarbankanum. Smæð sparisjóðanna gerir það jafnframt að verkum að hæpið er að bera útgáfukjör þeirra saman við kjör ríkisviðskiptabankanna.

Ávöxtunarkrafa útgefinna skuldabréfa (bankabréfa) Íslandsbanka og Landsbanka hefur verið svipuð að jafnaði eftir því sem næst verður komist, en þó má segja að yfirleitt hafi hún verið ívið hærri í bréf Íslandsbanka.<sup>2</sup> Munurinn hefur að jafnaði numið 10 til 20 punktum en minnkað við sölu til stórfjárfesta enda hafa lífeyrissjóðir þeir er eiga hlut í Íslandsbanka fremur viljað kaupa bréf hans en Landsbankans. Væntanlega eru kjör Íslandsbanka í meira mæli tengd afkomu bankans en í tilvikum Landsbankans því kaupendur verðbréfa eru yfirleitt betur upplýstir en innlánshafar og ekki er eins auðvelt að losa fé bundið í skuldabréfum með skömmum fyrirvara og fé á innlánsreikningum.

Þar sem lánsfé á verðbréfamarkaði er bönkunum tiltölulega dýrt fjármagn hafa þeir á síðustu misserum dregið mjög úr bankabréfaútgáfunni í viðleitni sinni til aukins aðhalds. Jafnframt er þörfin fyrir nýtt fé ekki eins mikil og á árum áður vegna bættrar lausafjárstöðu. Það er þó ekki þar með sagt að sama þróun muni verða í framtíðinni og kann vel að vera að þeir muni auka bankabréfaútgáfu sína þegar eftirspurn eftir lánum þeirra eykst. Það virðist eðlilegt að jafna aðstöðumuninn sem ábyrgð ríkisins hefur í för með sér varðandi verðbréfaútgáfu bankanna. Þannig virðast hliðstæð rök hnúga að því að ríkið innheimti ríkisábyrgðargjald af ríkisviðskiptabönkunum vegna bankabréfaútgáfu þeirra innanlands og lögð eru til grundvallar slíku gjaldi vegna erlendra lána þeirra.

Loks má benda á að kjör einkabankanna á bankabréfum eru að líkindum í meira mæli tengd afkomu þeirra en kjör ríkisviðskiptabankanna. Þannig kann kjaramunurinn á verðbréfaútgáfunni að aukast milli Íslandsbanka og ríkisviðskiptabankanna þegar illa árar hjá Íslandsbanka.

### 2.3. Lántökur erlendis

Enginn munur virðist vera á lánskjörum ríkisviðskiptabankanna og einkabankanna á erlendum lánum til skemmri tíma (<1 ár). Aftur á móti dregur í sundur milli lánskjara einkabankanna og ríkisviðskiptabankanna þegar lánstíminn lengist umfram 1 til 2 ár. Þannig eru lánskjör Íslandsbanka á meðallöngum erlendum lánum (til 2-5 ára) lakari en þau kjör sem Landsbankanum bjóðast. Ekki liggja fyrir sambærilegar upplýsingar frá Búnaðarbanka þar sem bankinn hefur ekki tekið meðallöng lán á árinu. Í þessu sambandi verður þó að hafa í huga að ástæður mismunandi kjara kunna að felast í öðru en ríkisábyrgðinni eins og t.d. umsvifum og fjárhagsstöðu viðkomandi banka, svo og áunnu viðskiptatrausti. Þannig er ekki óeðlilegt að Landsbankinn njóti betri lánskjara vegna áratugalangra viðskiptatengsla við erlenda banka burtséð frá ríkisábyrgð samanborið við skemmri viðskiptatengsl annarra íslenskra banka erlendis. Lánskjör á erlendum lánum Landsbankans annars vegar og Búnaðarbanka hins vegar virðast staðfesta þetta.

<sup>2</sup> Bankabréfin eru yfirleitt til þriggja eða fimm ára og hafa þau verið seld við sömu ávöxtunarkjörum óháð líftímanum. Fjárfestum býðst hærri ávöxtun upp að vissum mörkum eftir því sem þeir kaupa fyrir hærri fjárhæð.

Það sem fyrst og fremst greinir þó á milli aðstöðu bankanna varðandi erlendar lántökur er að einkabönkunum standa erlend langtímalán (lán til >5 ára) yfir höfuð ekki til boða. Af þessum sökum hafa erlendar lántökur einkabankanna orðið að einskorðast við lán til tiltölulega skamms tíma hvort sem það hefur hentað þeim eður ei. Síðustu misserin hafa ríkisviðskiptabankarnir lítt neytt þess aðstöðumunar sem svigrúmið til erlendra langtímalántöku veitir þeim, heldur hafa þeir aðallega haldið sig við styttri endann.

Ríkisviðskiptabankarnir verða að greiða sérstakt gjald fyrir ríkisábyrgð á erlendum lánnum óháð líftíma lánanna. Ríkisábyrgðargjaldið greiðist ársfjórðungslega og nemur það 0,0625% af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga eins og hann er að meðaltali á hverju gjaldtímabili.<sup>3</sup> Ríkisviðskiptabönkunum er heimilt að draga frá gjaldstofninum samanlagt andvirði staðgreiðsluábyrgða sem þeir hafa tekist á hendur vegna innfluttrar vöru eins og staða þeirra er á uppgjörsdögnum.

#### 2.4. Niðurstaða varðandi áhrif ríkisábyrgðar.

Nokkuð erfitt er að meta að hve miklu leyti samkeppnisstaða ríkisviðskiptabankanna og Íslandsbanka jafnast (eða 'skekkest') með ríkisábyrgðargjaldinu.<sup>4</sup>

Hvað varðar innlán og skemmri lántökur virðist ekki vera merkjanlegur munur á vaxtakjörum en þá er ekki tekið tillit til kostnaðaráhrifa af mismunandi aðgengi lánsfjár t.d. vegna slæms gengis einkabanka.

Til þess að jafna forskot ríkisviðskiptabankanna að því er lengri lán varðar kemur til greina að gefa einkabönkunum kost á að kaupa ríkisábyrgð á sambærilegum kjörum og ríkisviðskiptabankarnir njóta. Þessi leið hefur þó þá ókosti sem almennt fylgja veitingu ábyrgða á föstu verði eða eftir pöntun: Ábyrgðin er því fýsilegri fyrir kaupandann sem meiri hættu er á að á hana reyni. Því verður vart hjá því komist að verðleggja ábyrgðina í samræmi við metna áhættu á eignum banka hverju sinni. Slíkt mat verður alltaf erfitt og umdeilanlegt, en vafalaust má setja um slíkt nothæfar reglur.

Önnur leið til að jafna samkeppnisstöðuna er sú að einungis ríkisviðskiptabönkum standi til boða ríkisábyrgð á lengri lánnum en að reynt verði að haga gjaldtöku (verðlagningu) vegna ríkisábyrgðargjaldsins með þeim hætti að það jafngildi því óhagræði sem einkabankar verða fyrir vegna takmarkana á möguleikum til töku langtímalána. Draga mætti úr óvissu um raunvirði óhagræðisins á hverjum tíma, þ.e. þeirri óvissu sem tengist meiri vaxtaáhættu einkabankanna, með því t.d. að gefa

<sup>3</sup> Almennt er innheimt 2% ríkisábyrgðargjald af lántökufjárhæð þegar aðrir en ríkisviðskiptabankarnir eiga í hlut. Hugmyndin að baki 0,0625% ársfjórðungsgjaldsins (0,25% á ári) sem á við um ríkisviðskiptabankana er að því er virðist sú að meðallíftími erlendra lána ríkisviðskiptabankanna sé 8 ár. Svo langur er meðallíftími erlendra lána ríkisviðskiptabankanna ekki.

<sup>4</sup> Samkvæmt athugun Spicer & Oppenheim (1990) voru áhrif afnáms ríkisábyrgðar talin felast fyrst og fremst í minnkandi framboði af erlendum langtímalánnum. Þá var einnig talið að stærð einstakra lána myndi dragast saman og að vaxtaálag myndi aukast en minna en sem næmi ríkisábyrgðargjaldinu.

einkabönkunum kost á að gera langtíma vaxtaskiptasamninga við ríkið fyrir milligöngu Seðlabankans.

Þriðja leiðin sem nefnd hefur verið til lausnar á þessum vanda er fölginn í því að afnema alfarið ábyrgð ríkissjóðs á skuldbindingum ríkisviðskiptabankanna. Þetta mætti gera með því að setja í viðskiptabankalögin eftirfarandi ákvæði: "Ríkissjóður ber eigi ábyrgð á þeim skuldbindingum sem ríkisviðskiptabanki stofnar til eftir xx.xx.199x". Þessi leið er sambærileg við þá leið að breyta ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélög til þess að geta afnumið ríkisábyrgð á skuldbindingum þeirra. Í „Greinargerð bankastjórnar Seðlabankans um breytingu á ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélagsbanka“ dags. 11. mars 1991 (bls. 3) kemur fram að: „*Sú hugmynd að breyta ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélög eingöngu til þess að geta afnumið ríkisábyrgð á skuldbindingum þeirra virðist ekki vera raunhæf. Í fyrsta lagi er ljóst að afnám ríkisábyrgðar myndi þegar hafa veruleg áhrif bæði á lánskjör og aðgang ríkisviðskiptabanka að erlendu lánsfé, jafnvel þótt ríkið ætti bankana áfram að öllu leyti. Jafnframt er vafasamt, að afnám ríkisábyrgðar á þessum bönkum myndi í reynd firra ríkið ábyrgð á erlendum skuldbindingum þeirra, ef í harðbakka slægi. Greiðsluþrot ríkisbanka gagnvart erlendum lánadrottnum væri svo mikið áfall fyrir lánstraust landsins, að það má heita óhugsandi, að ríkið léti slíkt gerast, jafnvel þótt viðkomandi bankar væru reknir í formi hlutafélags án formlegrar ábyrgðar ríkissjóðs.*“<sup>5</sup>

Í þessu sambandi má þó benda á ákvæði 5. gr. laga nr. 44/1976, um Fiskveiðasjóð Íslands, með síðari breytingum, en samkvæmt því ber ríkissjóður ekki ábyrgð á skuldbindingum Fiskveiðasjóðs (fram til 1. mars 1992 bar ríkissjóður reyndar ábyrgð á innlendum skuldbindingum sjóðsins). Samkvæmt upplýsingum frá Fiskveiðasjóði hefur sjóðurinn aflað lánsfjár á erlendum lánamörkuðum frá árinu 1988 og getað aflað lána til langs tíma á viðunandi kjörum. Á hitt ber þó að líta að Fiskveiðasjóður býr við sterka eiginfjárstöðu (BIS-hlutfall 16,3%) og aðrar aðstæður sem eru ekki sambærilegar við t.d. aðstæður ríkisviðskiptabankanna, þannig að ekki er hægt að álykta sem svo að t.d. Landsbankinn fengi um þessar mundir lán til langs tíma erlendis á viðunandi kjörum ef ríkisábyrgðin yrði afnumin.

### 3. Mismunandi skattlagning.

Ríkisviðskiptabankar og einkabankar búa við mismunandi skilyrði að því er varðar skattalega stöðu. Þessi mismunur snýr að bæði tekjuskatti og eignarskatti og stafar fyrst og fremst af mismunandi félagsformi þessara banka, svo og skattalegrí stöðu eigenda/hluthafa, en einnig hafa hér áhrif mismunandi arðsemiskröfur en um þann þátt verður fjallað í 5. kafla hér á eftir.

#### 3.1. Tekjuskattur

Tekjuskattshlutfall er nú hið sama bæði fyrir ríkisviðskiptabanka og einkabanka, þ.e. 33%. Mismunur er hins vegar á tekjuskattsstofni þar sem arðgreiðslur einkabanka

<sup>5</sup> Í þessu samhengi má benda á þá staðreynd að víða um heim hefur ríkisvaldið í reynd tekið ábyrgð á fjárhag stórra einkabanka þegar þeir hafa lent í erfiðleikum.

koma til frádráttar tekjuskattsskyldum tekjum upp að 10% af nafnvirði hlutafjár, en um engan slíkan skattafrádrátt er að ræða hjá ríkisviðskiptabanka.

Af framansögðu er ljóst að reiknaður tekjuskattur ríkisbanka er að öðru jöfnu hærrí en einkabanka sem nemur áhrifum af tekjuskattslækkun vegna arðgreiðslna. Miðað við núverandi aðstæður í bankakerfinu hefur þetta ekki áhrif á afkomu Íslandsbanka eins og hún birtist í ársreikningi, þar sem yfirfæranlegt skattalegt tap bankans nemur tæplega 1.400 millj. kr. í árslok 1994. Hins vegar eykst yfirfæranlegt skattalegt tap hlutafélagsbankans við arðgreiðslur en yfirfærsla eftirstöðva rekstrartapa er þó takmörkuð við síðustu fimm ár frá rekstrarári.

### 3.2. Eignarskattur.

Eignarskattshlutfall einkabanka og ríkisviðskiptabanka er það sama, þ.e. 1,2% auk 0,25% Þjóðarþóklhöðuskatts. Munur er hins vegar á eignarskattsstofninum og felst hann í því að ríkisviðskiptabanki greiðir eignarskatt af öllu sínu eigin fé, en einkabanki greiðir einungis eignarskatt af eigin fé sínu að frádregnu nafnvirði hlutafjárins. Þess má geta að um 85% af bókfærðu eigin fé Íslandsbanka hf. er hlutafé og 15% annað eigið fé. Samsvarandi hlutföll hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. eru 59% hlutafé og 41% annað eigið fé

### 3.3. Skattbyrði hluthafa meðtalin.

Bent hefur verið á að við samanburð á skattalegum aðstæðum bankanna þurfi einnig að taka tillit til þess eignarskatts sem eigendur hlutafjár einkabanka þurfa að greiða þar sem sá skattur rýri raunávöxtun þeirra. Í því sambandi verður þó að taka tillit til þess að hluti af hluthöfum hlutafélagsbanka kann að vera í þeirri stöðu að greiða ekki tekjuskatt af mótteknum arði eða eignarskatt af hlutafjáreign sinni. Sem dæmi má nefna lífeyrissjóði, stéttarfélag, verkalyðsfélög og minni sparissjóði svo og einstaklinga sem eru undir tilteknum arðstekjumörkum. Ennfremur er hlutabréfaeign einstaklinga eignarskattsfrjáls upp að vissu marki (2.406 þús.kr. hjá hjónum) og að því marki sem hlutabréfaeign er umfram skuldir. Af þessu tilefni var könnuð samsetning hluthafhóps Íslandsbanka hf. annars vegar og Sparisjóðabanka Íslands hf. hins vegar.

Hluthafahópur Íslandsbanka hf. reyndist í grófum dráttum vera samsettur á eftirfarandi hátt: Lífeyrissjóðir 29%, stéttar- og verkalyðsfélög 5%, einstaklingar 26% og fyrirtæki 40%. Við athugun á framangreindri samsetningu hluthafahóps Íslandsbanka hf. var tekið tillit til samsetningar á hluthafahópi Eignarhaldsfélags Alþýðubankans hf. sem er stór hluthafi í Íslandsbanka. Samkvæmt framansögðu má gera ráð fyrir að 34% af hluthöfum greiði ekki tekju- og eignarskatt af hlutafjáreign sinni, 26% séu blandaður hópur og 40% greiði tekju og eignarskatt af hlutafjáreign sinni.

Hluthafahópur Sparisjóðabanka Íslands hf. reyndist samsettur á eftirfarandi hátt: Sparisjóðir sem eru skattskyldir 88%, sparissjóðir sem eru undanþegnir skattskyldu 12%.

### 3.4. Samanburður á skattalegum áhrifum á arðsemi og viðhald eigin fjár ríkisviðskiptabanka og einkabanka

Eins og ráða má af framangreindri lýsingu á þeim reglum sem gilda um tekjuskatt og eignarskatt bankanna og mismunandi skattalegri stöðu eigenda getur verið býsna flókið að bera saman samkeppnisstöðu bankanna í skattalegu tilliti. Sem tilraun til að framkvæma slíkan samanburð var útbúið reiknilíkan til að reikna út áhrif skatta á virði eigin fjár miðað við mismunandi forsendur um félagsform, arðgreiðslur og skattalega stöðu eigenda. Lögð skal áhersla á að hér er hluthafahópurinn skoðaður sem ein heild en skattaleg áhrif á arðsemiskröfuna er að sjálfsgöðu mismunandi eftir skattalegri stöðu einstakra hluthafa.

Við útreikningana var gengið út frá að sama krafa yrði gerð um hagnað fyrir skatta hvort sem um einkabanka eða ríkisbanka væri að ræða en í kafla 5 er hins vegar fjallað um niðurstöður útreikninga þar sem gengið er út frá mismunandi arðsemiskröfum fyrir skatta. Við útreikningana var ennfremur gengið út frá mismunandi forsendum um hlutfall hluthafa sem greiða annars vegar engan skatt og hins vegar fullan skatt og að arður yrði ýmist greiddur út í peningum eða með nýju hlutafé. Í útreikningsdæmunum er gert ráð fyrir að hlutafé hlutafélagsbanka sé 80% af heildareiginfé bankans í upphafi. Útreikningsdæmin sýna lækkun á þessu hlutfalli niður í 70% í lok árs 10 þegar um útgreiðslu arðs er að ræða og hækkun í 85% ef arður væri greiddur út með nýju hlutafé. Eins og áður kom fram er þetta hlutfall nú 85% hjá Íslandsbanka og 59% hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. Sýnishorn af umræddu reiknilíkani er sýnt á meðfylgjandi fylgiskjali 3 en niðurstöður útreikninganna koma fram á fylgiskjöllum 1 og 2.

Á fylgiskjali 1 eru sýndar niðurstöður útreikninganna miðað við að arður til hluthafa hlutafélagsbanka yrði greiddur út í peningum. Miðað við 10% arðsemiskröfu fyrir skatta hjá bæði hlutafélagsbanka og ríkisviðskiptabanka er arðsemi eigin fjár hlutafélagsbankans eftir skatta í öllum tilfellum mun betri en ríkisviðskiptabankans eða 9,2% á móti 5,3%. Þegar litið er á arðsemi eigin fjár í hendi hluthafa að meðtöldum útgreiddum arði er staða hlutafélagsbankans betri en ríkisviðskiptabankans að því marki að allt að 75% af hluthöfum greiði fullan tekju- og eignarskatt og yfir 25% hluthafa greiði enga skatta. Staða hlutafélagsbankans er hins vegar óhagstæðari en ríkisviðskiptabankans í þeim tilfellum að yfir 75% af hluthöfum greiði fullan tekju- og eignarskatt og allt að 25% hluthafa greiði enga skatta. Hins vegar er staða hlutafélagsbankans verri í öllum tilfellum þegar litið er á aukningu eigin fjár hlutafélagsbanka annars vegar og ríkisviðskiptabanka hins vegar. Þannig eykst eigið fé hlutafélagsbankans úr 10.000 í upphafi árs 1 í 10.648 í lok árs 5 og 11.484 í lok árs 10 en eigið fé ríkisviðskiptabankans úr 10.000 í upphafi árs 1 í 12.915 í lok árs 5 og 16.681 í lok árs 10. Eigið fé ríkisviðskiptabanka er þannig 21% hærra í lok 5. árs og 45% hærra í lok 10. árs en eigið fé hlutafélagsbanka. Arðsemi eigin fjár ríkisviðskiptabanka fyrir skatta gæti lækkað úr 10% í rúmlega 4% án þess að staða ríkisviðskiptabankans yrði verri að þessu leyti en hlutafélagsbankans.

Á fylgiskjali 2 eru sýndar niðurstöður útreikninganna miðað við að arður til hluthafa hlutafélagsbanka yrði greiddur út með nýju hlutafé. Miðað við sömu arðsemiskröfu fyrir skatta eins og í dæmunum á fylgiskjali 1 er niðurstaðan varðandi arðsemi eigin

fjár eftir skatta eins og lýst er hér á undan. Hins vegar er staða hlutafélagsbankans mun betri í öllum tilfellum þegar litið er á aukningu eigin fjár hlutafélagsbanka annars vegar og ríkisviðskiptabanka hins vegar. Þannig eykst eigið fé hlutafélagsbankans úr 10.000 í upphafi árs 1 í 15.545 í lok árs 5 og 24.311 í lok árs 10 en eigið fé ríkisviðskiptabankans úr 10.000 í upphafi árs 1 í 12.915 í lok árs 5 og 16.681 í lok árs 10. Eigið fé hlutafélagsbanka er þannig 20% hærra í lok 5. árs og 46% hærra í lok 10. árs en eigið fé ríkisviðskiptabankans

Miðað við samsetningu hluthafahóps Íslandsbanka svo og miðað við sömu arðsemiskröfu fyrir skatta hjá hlutafélagsbanka og ríkisviðskiptabanka virðist ljóst að skattaleg áhrif á arðsemi eigin fjár eftir skatta eru betri fyrir Íslandsbanka en ríkisviðskiptabankann. Miðað við samsetningu á hluthafahópi Sparisjóðabanka Íslands hf. er staða þess banka hins vegar lítið eitt verri en ríkisviðskiptabanka þegar litið er á arðsemi eigin fjár í hendi hluthafa í heild. Mismunurinn á stöðu hlutafélagsbanka og ríkisviðskiptabanka að þessu leyti skýrist af frádráttarbærni arðs hjá hlutafélagsbankanum og skattfrelsi að einhverju eða öllu leyti hjá hluthafanum.

Hvað varðar viðhald eigin fjár hlutafélagsbanka samanborið við ríkisviðskiptabanka skiptir öllu máli varðandi samkeppnisstöðuna hvort hlutafélagsbankinn getur greitt arðinn út með nýju hlutafé eða aflað reglulega nýs eigin fjár með sölu á nýju hlutafé. Í því sambandi skiptir máli regluleg afkoma hlutafélagsbankans og hver staða hans er á hlutabréfamarkaðnum í samanburði við önnur hlutafélög á markaðnum. Þannig má reikna með erfiðleikum í öflun nýs hlutafjár þegar afkoman er slæm en öfugt þegar afkoman er góð. Að þessu leyti er ekki hægt að fullyrða að staða hlutafélagsbankans sé að jafnaði betri eða verri en ríkisviðskiptabanka.

### *3.5. Niðurstaða varðandi áhrif mismunandi skattlagningar.*

Heildarniðurstaðan varðandi skattaleg áhrif á arðsemi eigin fjár banka og möguleika til viðhalds eigin fjár eru þau að skattaleg staða hlutafélagsbanka virðist almennt vera betri en hjá ríkisviðskiptabanka þegar litið er til áhrifanna á arðsemi eigin fjár en ekki er hægt að fullyrða að staða hlutafélagsbanka sé betri eða verri en ríkisviðskiptabanka þegar litið er til áhrifanna á viðhald eigin fjár. Eins og áður kom fram er hér miðað við að gerð sé sama arðsemiskrafa fyrir skatta til hlutafélagsbanka og ríkisviðskiptabanka.

Til að jafna þennan mun að fullu virðist eina leiðin sú að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag og selja hlutabréfin úr hendi ríkisins. Skref í þessa átt gæti verið að ríkisbanka yrði breytt í hlutafélag án þess að hlutabréfin yrðu seld en þá yrði jafnframt að ákveða að hlutafé yrði talsvert lægra hlutfall af heildar eiginfé en er hjá núverandi hlutafélagsbönkum á meðan eigandi hlutafjárins er að fullu skattfrjáls, þ.e. ríkissjóður. Í sjálfu sér væri hægt að halda óbreyttu félagsformi ríkisviðskiptabanka en ákveða í staðinn að tiltekinn hluti eiginfjár teldist vera stofnfé sem fengi sambærilega skattalega meðhöndlun og hlutafé. Enda þótt ríkisviðskiptabanka yrði breytt í hlutafélag er áfram hægt að viðhalda ríkisábyrgð á skuldbindingum að einhverju eða öllu leyti með sérstöku lagaákvæði þar um.

#### 4. Mismunandi arðsemiskröfur eigenda.

##### 4.1. Arðsemiskröfur og kröfur um arðgreiðslur.

Í kaflanum hér á undan er gengið út frá því að sömu arðsemiskröfur séu gerðar til einkabanka og ríkisviðskiptabanka. Telja má að hingað til hafi ekki verið gerðar jafn ríkar kröfur til ríkisviðskiptabanka um arðsemi eigin fjár eins og til einkabanka og engar kröfur eru gerðar um að ríkisviðskiptabankar greiði arð til eigenda sinna. Áhrifin af því að gera litlar eða engar kröfur um arðsemi eiginfjár ríkisviðskiptabanka eru þær að slíkur banki getur verðlagt þjónustu sína mun lægra verði en einkabanki og skapað sér þar með mun betri stöðu í samkeppninni á markaðnum.

Í fylgiskjali 1 eru sýndir útreikningar á því hver arðsemi eigin fjár fyrir skatta hjá ríkisviðskiptabanka þyrfti að vera miðað við að eigið fé héldist það sama og hjá einkabanka og er þá gengið út frá 10% arðsemi eigin fjár fyrir skatta hjá einkabanka og að arður yrði greiddur út. Niðurstaðan er sú að arðsemi eigin fjár fyrir skatta hjá ríkisviðskiptabanka gæti farið niður í rúmlega 4% samanborið við 10% hjá einkabanka. Reyndar má arðsemi eigin fjár fyrir skatta hjá ríkisviðskiptabanka ekki fara niður fyrir 2,17% til að viðhalda óbreyttu eigin fé vegna tekju- og eignarskattsins, sbr. ennfremur útreikning á fylgiskjali 2.

Miðað við að litlar sem engar arðsemiskröfur séu gerðar til ríkisviðskiptabanka er útilokað fyrir einkabanka að keppa á jafnréttisgrundvelli. Áhersla skal þó lögð á að hér er um það tilvik að ræða að einkabanki greiði út arð í samræmi við forsendur í útreikningsdæmunum. Dæmið snýst við þegar um það er að ræða að einkabanki greiðir arðinn út og getur aflað nýs hlutafjár á móti en þar á móti vegur reyndar að ekkert er því til fyrirstöðu að eigandi ríkisbanka bæti reglulega við eigin fé ríkisbankans til að viðhalda eiginfjárstöðunni og skiptir þá ekki máli hvort einhver arður yrði greiddur út eða ekki. Þannig má stilla dæminu upp á þann veg að ríkisviðskiptabanki geti ávallt undirboðið einkabankann á meðan litlar eða engar arðsemiskröfur eru gerðar til hans.

Munur á aðstöðu ríkisviðskiptabanka og einkabanka að þessu leyti kann að vera minni í þeim tilfellum sem ríkisviðskiptabanki þarf að bera byrðar vegna þess að honum er ætlað í einhverjum mæli að vera í hlutverki þróunarbanka, sbr. í því sambandi skýrslu Spicer & Oppenheim (Október 1990), sem var fylgiskjal með "Greinargerð bankastjórnar Seðlabankans um breytingu á ríkisviðskiptabönkunum í hlutafélagsbanka", dags. 7. mars 1991.

##### 4.2. Niðurstaða varðandi mismunandi arðsemiskröfur eigenda.

Ef litlar sem engar arðsemiskröfur eru gerðar til ríkisviðskiptabanka er aðstaða einkabanka mun verri en ríkisviðskiptabanka til að bjóða þjónustu sína á sambærilegu verði.

Til að jafna samkeppnisstöðuna vegna mismunandi arðsemiskrafna að fullu virðist eina ráðið að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag og selja hlutabréfin úr hendi ríkisins. Að einhverju leyti má þó jafna samkeppnisstöðuna með því að gera

ákveðnar arðsemiskröfur til ríkisviðskiptabanka og gera kröfur um útgreiðslu arðs. Í sjálfu sér þyrfti ekki að breyta ríkisviðskiptabanka í hlutafélag í þessu skyni. Hins vegar þyrfti að tryggja jafnan aðgang ríkisviðskiptabankanna og einkabankanna að nýju eigin fé. Þetta mætti t.d. gera með þeim hætti að heimila ríkisviðskiptabönkunum að bjóða út nýtt eigiðfé/hlutafé og taka vikjandi lán á markaði.



## SEÐLABANKI ÍSLANDS

Fylgiskjal 1.  
Nóv. 1994Skattaleg áhrif á arðsemi og viðhald eigin fjár banka miðað við mismunandi forsendur um skattalega stöðu hluthafa.  
(Tveir síðustu dálkarnir sína hversu mikla arðsemi ríkisbanki þarf til að halda i við einkabanka sem þarf að greiða út arð)

Arður greiddur út í peningum	Hlutafélagsbanki						Ríkisbanki			
	0%	17%	33%	50%	67%	75%	83%	100%		
Hlutfall hluthafa sem borga fullan skatt								100%		
Hlutfall hluthafa sem borga engan skatt	100%	83%	67%	50%	33%	25%	17%	0%		
Arðsemi eigin fjár fyrir skatta	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	4,05%
Arðsemi eigin fjár eftir skatta *	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	5,3%	1,26%
Arðsemi eigin fjár í hendi hluthafa/eigenda eftir skatta *	9,2%	8,3%	7,5%	6,6%	5,7%	5,3%	4,9%	4,1%	5,3%	1,26%
Eigið fé bankans í upphafi árs 1 þ.a. hlutafé	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Eigið fé bankans í lok árs 1 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0	0
Eigið fé bankans í lok árs 5 þ.a. hlutafé	10117	10117	10117	10117	10117	10117	10117	10117	10525	10126
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0	0
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	10648	10648	10648	10648	10648	10648	10648	10648	12915	10648
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0	0
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	11484	11484	11484	11484	11484	11484	11484	11484	16681	11338
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0	0
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0	0

\*) Arðsemi eigin fjár eftir skatta er nánast sú sama á t.d. 5. ári og 10. ári eins og á 1. ári.

Fylgiskjal 1.

Skattaleg áhrif á arðsemi og viðhald eigin fjár banka miðað við mismunandi forsendur um skattalega stöðu hluthafa.  
(Aftasti dálkurinn sýnir þá arðsemi eigin fjár sem ríkivíðskiptabanki þarf að lágmarki til að halda óbreyttu eigin fé.)

Arður greiddur út í hlutafé	Hlutafélagsbanki						Ríkisbanki	
	0%	17%	33%	50%	67%	75%	83%	100%
Hlutfall hluthafa sem borga fullan skatt	100%	83%	67%	50%	33%	25%	17%	0%
Hlutfall hluthafa sem borga engan skatt								
Arðsemi eigin fjár fyrir skatta	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Arðsemi eigin fjár eftir skatta *	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%	9,2%
Arðsemi eigin fjár í hendi hluthafa/eigenda eftir skatta *	9,2%	8,3%	7,5%	6,6%	5,7%	5,3%	4,9%	4,1%
Eigið fé bankans í upphafi árs 1 þ.a. hlutafé	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000	10000
Eigið fé bankans í lok árs 1 þ.a. hlutafé	8000	8000	8000	8000	8000	8000	8000	0
Eigið fé bankans í lok árs 5 þ.a. hlutafé	10917	10917	10917	10917	10917	10917	10917	10000
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	8800	8000	8800	8800	8800	8800	8800	0
Eigið fé bankans í lok árs 5 þ.a. hlutafé	15545	15545	15545	15545	15545	15545	15545	12915
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	12884	12884	12884	12884	12884	12884	12884	0
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	24311	24311	24311	24311	24311	24311	24311	16681
Eigið fé bankans í lok árs 10 þ.a. hlutafé	20749	20749	20749	20749	20749	20749	20749	20749

\*) Arðsemi eigin fjár eftir skatta er nánast sú sama á t.d. 5. ári og 10. ári eins og á 1. ári.

Seðlabanki Íslands  
Bankaefirlit

Fylgiskjal 3.  
Nóv. 1994

ÚTREIKNINGUR Á ÁHRIFUM SKATTA Á VIRÐI EIGIN FJÁR VIÐSKIPTABANKA MIÐAÐ  
VIÐ MISMUNANDI FORSENDUR UM FÉLAGSFORM, ARÐGREIÐSLUR OG SKATTALEGA  
STÖÐU EIGENDA.

<i>Forsendur:</i>	<i>Hlutafélagsbanki.</i>	
	<i>Hagnaður fyrir skatta í hlutf. af e.fé.</i>	<i>10%</i>
	<i>Hlutfall hluthafa sem borga fullan skatt</i>	<i>75%</i>
	<i>Hlutfall hluthafa sem borga engan skatt</i>	<i>25%</i>
	<i>Arður greiddur út</i>	

**I. Viðskiptabanki:**

	Ár 1	Ár 2	Ár 3	Ár 4	Ár 5
<u>Eigið fé:</u>					
Hlutafé/stofnfé	8000	8000	8000	8000	8000
Annað eigið fé	2000	2117	2239	2368	2504
Hagnaður e. skatta	917	923	929	936	943
- Arður	-800	-800	-800	-800	-800
Nýtt hlutafé	0	0	0	0	0
Eigið fé	10117	10239	10368	10504	10648

Eiginfjárbreyting:

Breyting á e.fé á árinu	117	123	129	136	143
-------------------------	-----	-----	-----	-----	-----

<u>Hagnaður f. skatta í % af e.fé.</u>	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
<u>Hagnaður e. skatta í % af e.fé.</u>	9,2%	9,1%	9,1%	9,0%	9,0%
<u>Eiginfjárukning í %</u>	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%

Hagnaðarútreikningur

Hagnaður fyrir skatta	1000	1012	1024	1037	1050
-Tekjuskattur	-66	-70	-74	-78	-83
-Eignarskattur	-17	-19	-21	-23	-25
Hagnaður eftir skatta	917	923	929	936	943
- Arður	-800	-800	-800	-800	-800
Hagnaður eftir arð	117	123	129	136	143

Tekjuskattsútreikningur:

Hagnaður fyrir skatta	1000	1012	1024	1037	1050
-Arður 1)	-800	-800	-800	-800	-800
Tekjuskattsstofn	200	212	224	237	250
Tekjuskattur 33,0%	66	70	74	78	83

Eignarskattsútreikningur:

Annað eigið fé	2000	2117	2239	2368	2504
-Arður	-800	-800	-800	-800	-800
Eignarskattsstofn	1200	1317	1439	1568	1704
Eignarskattur 2) 1,45%	17	19	21	23	25

- 1) Hámark 10% af nafnverði hlutafjár frádráttarbært hjá hlutafélagi.
- 2) Eignarskattur er 1,2% + 0,25% Þjóðarbókhöðuskattur.

**II. Eigandi/hluthafi:**

	Ár 1	Ár 2	Ár 3	Ár 4	Ár 5
<b>Tekjuskattsútreikningur:</b>					
Arður	800	800	800	800	800
-10% max. af nafnv. hlutaf. 1)	-200	-200	-200	-200	-200
Söluhagnaður 2)	0	0	0	0	0
Tekjuskattsstofn	600	600	600	600	600
Tekjusk. og útsvar 41,84%	251	251	251	251	251

**Eignarskattsútreikningur:**

Hlutabréf (nafnverð)	8000	8000	8000	8000	8000
- allt að 1.203 þús.kr. 3)	-2000	-2000	-2000	-2000	-2000
Eignarskattsstofn	6000	6000	6000	6000	6000
Eignarskattur 4) 2,20%	132	132	132	132	132

**Eignabreyting:**

Arður	800	800	800	800	800
Söluhagnaður	0	0	0	0	0
-Tekjuskattur	-251	-251	-251	-251	-251
-Eignarskattur	-132	-132	-132	-132	-132
	417	417	417	417	417

- 1) Hámark 128 þús. kr. hjá einstakl. og 256 þús.kr. hjá hjónum frádr.bært
- 2) Skattskyldur söluhagnaður hlutabréfa er mismunur á söluverði annars vegar og kaupverði hins vegar. Kaupverð er skilgreint sem nafnverð + jöfnunarhlbréf (eða jöfnunarhlbr.réttur) eða framreiknað kaupverð hvort sem hærra er. Hafi hlutabréf verið keypt 1990 og síðar telst söluhagnaður ekki til skattskyldra tekna hafi hin seldu bréf verið í eigu manns í full 4 ár en hámark skattfrjáls sparnaðaru er þó 334 þús. kr.
- 3) 2.406 þús.kr. hjá hjónum svo og að því marki sem hlutabr.eign er umfram skuldir
- 4) Eignarskattur manna er 1,2% af hreinni eign umfram 3.573 þús.kr., 0,75% af hreinni eign umfram 10.001 þús.kr. og Þjóðarbókh.skattur 0,25% af hr.eign umfram 5.163 þús.kr.

**III. Niðurstaða um breytingu á virði eigin fjár  
banka að meðtöldum arði eða söluhagnaði  
í hendi eiganda/hluthafa eftir skatta:**

	Ár 1	Ár 2	Ár 3	Ár 4	Ár 5
Eiginfjárbreyting bankans	117	123	129	136	143
Eignabreyting hluthafa	417	417	417	417	417
- hlutafjárukning	0	0	0	0	0
Samtals	534	540	546	553	560
Eignabreyting alls í % af e.fé	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%	5,3%

**IV. Skattgreiðslur samtals.**

Bankinn	83	89	95	101	107
Hluthafinn	383	383	383	383	383
Samtals	466	472	478	484	490