

HS Orka og lífeyrissjóðirnir

Í Heimildinni 29. apríl sl. (Einkavæðing, ábyrgð og skattasiðferði) fjallaði ég um varnargarða sem reistir hafa verið við Svartsengi án þess að fyrirtæki sem njóta þeirra fjárhagslega, *HS Orka hf* og *Bláa lónið ehf*, taki þátt í kostnaði við gerð þeirra. Ég benti einnig á að á sama tíma stæði *HS Orka hf* í lánaviðskiptum við eigendur sína með þeim afleiðingum að ríkissjóður verður af miklum skatttekjum.

Skattasniðganga erlendra félaga er alþjóðlegt vandamál og hefur kallað á samræmdar aðgerðir ríkja sem hún bitnar á. ESB setti reglugerð árið 2016 um aðgerðir til varna gegn skattasniðgöngu.¹ Meðal þeirra eru takmarkanir á lántökum í skattalegum tilgangi. Í stjórnarsáttmálum ríkisstjórnanna 2017 og 2021² eru fyrirheit um ráðstafanir í þessu efni sem sjö ára valdatími dugði ekki til að efna. Í stað virkra aðgerða horfa stjórnvöld aðgerðalaus á að erlend stórfyrirtæki greiði engan tekjuskatt áratugum saman þrátt fyrir blómlegan rekstur og líða það að skattasniðganga þeirra verði að fordæmi fyrir félög sem lúta stjórn íslenskra aðila eins og *HS Orka hf* og eigendur hennar.

Lántaka *HS Orku hf*

Á árinu 2022 ákváðu eigendur *HS Orku hf*, fjárfestingasjóðir *Ancala Partners* og *Jarðvarmi slhf*, að veita félagi í sameign þeirra, *HS Orka Holding hf*, 38 milljón dollara lán til 7 ára með 10,9% vöxtum. *HS Orka Holding hf* lánaði dótturfélagi sínu, *HS Orku hf*, fé þetta með sömu skilmálum. Á miðju ári 2024 var ákveðið að framlengja lánstímann til ágúst 2034 þ.e alls til 12 ára.³ Lánið jafngildir um 5,5 mrd. íslenskra króna. Vextir eru ekki greiddir árlega en færðir til hækkunar á höfuðstóli lánsins. Þeir voru um 600 m.kr. fyrsta árið en fara vaxandi í um 1,8 mrd.kr. síðasta árið. Í lok lánstímans verður höfuðstóll lánsins orðinn um 18,3 mrd.kr. Vextir og vaxtavextir á tímabilinu, 13 mrd.kr., munu lækka tekjuskattstofn *HS Orku hf* um þá fjárhæð og lækka tekjuskatt félagsins um 2,6 mrd. kr. Reiknaður tekjuskattur félagsins 2023 og 2024 hefur þegar lækkað um 240 m.kr. vegna þessa.

Ekkert kemur fram í ársreikningum *HS Orku hf* um tilgang þessarar lántöku, þörf á henni eða rök fyrir því að vextir á þessu láni í erlendri mynt eru tvöfalt hærri en á öðrum lánum félagsins. Ekki verður annað séð en að um sé að ræða lántöku hjá tengdum aðila í þeim tilgangi einum að lækka tekjuskatt félagsins.

Etv. er skattasniðganga erlendra aðila orðin svo útbreidd að ekki taki því að fárast um þótt eitt fyrirtækið enn bætist í hópinn. Fernt gefur þó tilefni til að staldra við. Í fyrsta lagi eru eigendur að *HS Orku hf* að hálfu íslenskir aðilar og hafa komið að ákvörðun um lánið sem slíkir en ekki sem leppar erlendra eigenda eins og jafnan hefur verið um fyrirtæki að fullu í eigu erlendra aðila. Í öðru lagi hefur *HS Orka hf* rétt til nýtingar á náttúruauðlind í sameign þjóðarinnar og sýnir það við hverju má búast þegar orkuvirkjanir eða önnur nýting auðlinda eru í höndum erlendra aðila. Gjörningur *HS Orku hf* setur fordæmi fyrir aðra verði hann látinn standa. Í þriðja lagi eru hinir íslensku meðeigendur að *HS Orku hf* lífeyrissjóðir sem starfa skv. íslenskum lögum og njóta sérstakra hlunninda á grundvelli þeirra en taka engu að síður þátt í því að hafa tekjur af ríkinu. Í fjórða lagi að stjórnir lífeyrissjóða, skipaðar fulltrúum verkalyðsfélaga annars vegar og Samtaka atvinnulífsins eða fjármálaráðherra hins vegar, samþykkja skattasniðgöngu sem kosta mun ríkissjóð á þriðja milljarð í töpuðum skatttekjum.

Félögin

Þótt aðeins sé um eitt orkuver að ræða er fjölpætt félagaflækja sett upp um verkefnið í þeim tilgangi að auðvelda flutning fjármuna, draga úr gagnsæi og hylja ákvarðanaferilinn. Það gerir ábyrgð einstakra aðila óljósa og tengir marga einstaklinga *HS Orku* fjárhagslega.

Rekstrarfélagið *HS Orka hf.* sem starfrækir raforkuverið í Svartsengi og formlegur eigandi þess, *HS Orka Holding hf.*, eru bæði íslensk félög en eigendur þeirra eru að jöfnu annars vegar sjóðir í stýringu *Ancala Partners* og hins vegar *Jarðvarmi* í eigu 14 íslenskra lífeyrissjóða. Stjórn rekstrarfélagsins er valin af stjórn *HS Orka Holding* sem aftur á móti er tilnefnd af eigendum.

Ancala Partners LLP er sjóðstýringafélag (Fund manager) skráð í London. Það var stofnað 2010 og er með 4,3 milljarða evra í sjóðum sínum sem fjárfestir eru í um 20 fyrirtækjum, aðallega í innviðastarfsemi í 16 löndum, eftir því sem fram kemur á heimasíðu þess. Hinn eigandi að *HS Orka Holding* er *Jarðvarmi*, samlagshlutafélag 14 íslenskra lífeyrissjóða. Samlagshlutafélag er sjálft ekki skattskyldt en tekjur þess færast á einstaka eigendur. Lífeyrissjóðirnir eru ekki skattskyldir af tekjum sínum en þeir hagnast af háum vöxtum á láninu og því að skattasniðganga rekstrarfélagsins hækkar tekjur þess eftir skatt og eignamyndun *Jarðvarma*.

Í stjórn *Jarðvarma slhf* eru fjórir menn tilnefndir af stjórnnum lífeyrissjóðanna auk formanns sem tilnefndur er af svokölluðum ábyrgðaraðila, sem einn ber ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Ábyrgðaraðili þessi er *Jarðvarmi GP* hlutafélag í eigu sömu lífeyrissjóða en það félag á ekki hlut í *Jarðvarma slhf*, og hefur ekki aðrar tekjur en þóknun fyrir að vera ábyrgðaraðili. Stjórnarformaður og þrír annarra stjórnarmanna eru starfsmenn einhverra af lífeyrissjóðunum. Eina starfsemi *Jarðvarma slhf* felst í utanumhaldi um fjárfestinguna í *HS Orku*. Haldnir voru 14 stjórnarfundir á árinu. Ekki er að sjá að teknar hafi verið neinar ákvarðanir af félaginu um fjárfestingar aðrar en lánveitingin til *HS Orku* árið 2022⁴. Ætla verður að þessarar einu eignar *Jarðvarma*, hlutarins í *HS Orka hf*, sé vel gætt af 5 manna stjórn, framkvæmdastjóra og ráðgjöfum og að ítarlega hafi verið fjallað um lánveitinguna til *HS Orku* þó að í ársskýrslu séu litlar upplýsingar um hana og ekkert skráð um samskipti við eigendur um hana, þ.e. lífeyrissjóðina, þótt í starfsháttalýsingu stjórnarinnar segi: “Við upplýsingagjöf til hluthafa leggur stjórn áherslu á gagnsæi og jafnræði.”

Eigendur Jarðvarma

Jarðvarmi slhf er eins og áður segir í eigu 14 lífeyrissjóða, þ.á m. eru nokkrir stærstu lífeyrissjóðir landsins. Stærstu hluthafarnir eru *Gildi lífeyrissjóður*, *Lífeyrissjóður verslunarmanna*, *Frjálsi lífeyrissjóðurinn*, *Birta lífeyrissjóður*, *Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins*, *Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda*, *Festa lífeyrissjóður* og *Almennir lífeyrissjóðurinn* sem hver um sig á 2 - 7,5 milljarða króna í eigin fé *Jarðvarma*. Sex aðrir sjóðir eiga minni hluti. Stjórnir flestra lífeyrissjóðanna, oft 6 - 8 manns, eru yfirleitt skipaðar af þeim stéttarfélögum sem að sjóðunum standa og Samtökum atvinnulífsins eða opinberum vinnuveitanda. Koma því á annað hundrað fulltúar stéttarfélaga, atvinnurekenda og hins opinbera að stjórn þessara 14 lífeyrissjóða.

Stjórnir lífeyrissjóðanna stýra starfsemi þeirra, setja þeim fjárfestingastefnu og leggja línurnar um hvernig fé þeirra skuli ávaxtað. Um fjárfestingastefnur sjóðanna má lesa í gögnum þeirra m.a. svokölluðum sjálfbærnisráðgjöf sem fylgja ársreikningum þeirra. Svo dæmi séu tekin af nokkrum stórum aðilum að *Jarðvarma slhf* :

Í skýrslu Gildis segir m.a:

“*Stefna sjóðsins um sjálfbærar og ábyrgar fjárfestingar byggir á þeirri afstöðu að fjárfestingarákvarðanir, sem taka mið af umhverfislegum, félagslegum og stjórnunarlegum þáttum, stuðlar sjóðurinn að því að eignasafn hans taki mið af sjálfbærri þróun og samfélagslegri ábyrgð, mikilvægt að sjálfbærniáhætta sé tekin með í heildarmat á fjárfestingum*”

Í sjálfbæriskýrslu LSR má lesa þetta:

“Sjóðurinn gerir jafnframt kröfu til þess að félög sem hann fjárfestir í sýni ábyrgð gagnvart félagslegum þáttum, umhverfislegum þáttum og að starfað sé í samræmi við góða stjórnarhætti. Mikilvægt er að huga að áhrifum fjárfestinga sinna á samfélagið. stuðli að ábyrgri og sjálfbærri fjárfestingarstefnu. Með því að greina samfélagsleg áhrif, áhættu og tækifæri getur sjóðurinn dregið úr neikvæðum afleiðingum..... LSR leitast við að vera ábyrgur fjárfestir sem stuðlar að góðum stjórnarháttum og leggur áherslu á samfélagsleg gæði, er mikilvægt að þau félög sem fjárfest er í stuðli að bæði eigin ábata og samfélagsins Við mat á fjárfestingum eru greind möguleg neikvæð áhrif sem fjárfestingin kann að hafa á samfélög,... Sjóðurinn gerir kröfu til þess að fyrirtæki sem hann fjárfestir í starfi í samræmi við samfélagsleg gildi....”

Í starfsháttayfirlýsingu stjórnar Lífeyrissjóðs verslunarmanna segir:

Viðmið um ábyrgar fjárfestingar eru hluti af fjárfestingarstefnu sjóðsins og ber sjóðnum að líta til og stuðla að samfélagslegri ábyrgð þeirra félaga sem hann fjárfestir í. LV gerir kröfu um að þau fyrirtæki sem sjóðurinn fjárfestir horfi til leiðbeininga um góða stjórnarhætti og viðmiða sem lúta að samfélagslegri ábyrgð.

LV er aðili að reglum Sameinuðu þjóðanna (e Principles for Responsible Investment, UN PRI) um ábyrgar fjárfestingar. ... Í reglunum er fjallað um hvernig áhersla á umhverfisleg og samfélagsleg málefni styður við stjórnarhætti fyrirtækja Þannig fari saman hagsmunir fjárfesta og markmið þjóðfélagsins í viðara samhengi.

Gera verður ráð fyrir að stjórnir sjóðanna gangi ríkt eftir að þessum markmiðum sé fylgt eftir og að allar meiri háttar fjárfestingar þeirra, amk. í óskráðum félögum svo og stórar og óvenjulegar lánveitingar, séu lagðar fyrir stjórnir sjóðanna og komi til ákvörðunar hjá þeim.

Ákvarðanir og ábyrgð

Þótt þau lánaviðskipti sem hér um ræðir séu viðskipti félaga eru þau í raun ákvarðanir einstaklinga og á ábyrgð þeirra. Í þeirri félagafłækju sem að framan er lýst getur verið erfitt að greina hverjir það eru sem ákvarðanir taka og hverjir geta talist ábyrgir fyrir þeim. Á það sérstaklega við um ákvarðanir sem teknar eru af þeim félögum sem margir eigendur standa að eins og *HS Orka Holding* og *Jarðvarmi slhf*. Þær ákvarðanir sem þessi félög taka eru teknar af þeim einstaklingum sem félögunum stjórna fyrir hönd og á ábyrgð raunverulegra eigenda þessara félaga. Er því óhjákvæmilegt að spyrja hvort þær samræmist hagsmunum og vilja eigendanna og hvort þær hafi verið teknar með vitund þeirra og fullu umboði.

Óljóst er hvaðan tillaga um lánveitingu til *HS Orku* er komin og einnig hvernig samþykki hennar fyrir hönd raunverulegra eigenda var háttað. Vegna takmarkaðra upplýsinga um það efni í ársreikningum eða öðrum gögnum verður aðeins ályktað um það í ljósi stöðu og umboðs þeirra sem að málinu komu á hverju stigi.

Þörf rekstrarfélagsins, *HS Orku hf*, á láni er vægast sagt óljós og enn síður er hægt að styðja lán með nærri 11% vöxtum til 12 ára skynsamlegum rökum. Tillögu um lántökuna er því vart að leita hjá stjórn rekstrarfélagsins þar sem val stjórnarmanna virðist hafa ráðist af rekstrarlegum forsendum, en líklegt að hana megi rekja til *HS Orka Holding* sem er samstarfsvettvangur eigendanna.

Hæpið er að fulltrúar *Jarðvarma* í stjórn *HS Orka Holding* hafi lagt tillöguna fram og benda líkur til þess að hún hafi komið frá erlendu eigendunum, sem hagnast munu á skattasniðgöngunni. Þó er óhjákvæmilegt að spyrja um hlut forstjóra *HS Orku Holding hf*. og hvort eigendur félagsins hafi við ráðningu hans horft til þess að í forstjóratið hans hjá Fjarðaráli var tekið upp lántökuskema sem leiddi til þess að það fyrirtæki hefur aldrei greitt teljandi tekjuskatt en fært Alcoa milljarða viðbótarhagnað á kostnað íslenskra skattgreiðenda.

Hvernig svo sem tillagan um lánaviðskiptin er fram komin hefur Stjórn *HS Orka Holding* orðið að taka afstöðu til hennar og samþykkja hana, þar á meðal þeir stjórnarmenn sem tilnefndir voru af *Jarðvarma slhf* og eru fulltrúar lífeyrissjóðanna. Hvort skattaleg áhrif hennar hafi verið rædd og hver rök þeirra voru fyrir að samþykkja hana liggur ekki fyrir. Þeir hljóta hins vegar að hafa kynnt stjórn *Jarðvarma* tillöguna áður en hún var samþykkt, þar sem það félag leggur fram hluta lánsfjárins f.h. sjóðanna.

Lífeyrissjóðirnir 14 sem eiga *Jarðvarma* leggja fram lánsféð. Þess vegna og einnig vegna þess hve lánveitingin er stór og óvenjuleg verður að ætla að stjórn *Jarðvarma* hafi borið hana undir stjórnir lífeyrissjóðanna og þeir því ábyrgir fyrir henni. Hvort ábyrgðin liggur hjá framkvæmdastjórum sjóðanna og starfsfólki þeirra eða stjórnnum lífeyrissjóðanna er þó óljóst en hafi lánveitingin verið samþykkt án aðkomu stjórna sjóðanna virðist sem starfsfólk sjóðanna hafi brotið þær starfsreglur sem því eru settar og koma m.a. fram í starfsháttayfirlýsingunum hér að framan og því farið út fyrir umboð sitt með því að fjárfesta í starfsemi sem ekki uppfyllir þær kröfur sem sjóðirnir gera.

Með tilliti til eðlis umræddrar lánveitingar vekur sérstaka athygli að meðal eigenda *Jarðvarma slhf* er Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins. Í stjórn hans sitja 4 einstaklingar tilnefndir af bandalögum opinberra starfsmanna og 4 fulltrúar tilnefndir af fjármálaráðherra. Það sætir ólíkindum að fulltrúar þessara aðila hafi fallist á ráðstafanir sem fyrst og fremst hafa þann tilgang að rýra tekjur ríkissjóðs.

Lánveiting *Jarðvarma slhf* til *HS Orku* er dæmi um gjörning sem bæði gengur gegn fjárhagslegum hagsmunum samfélagsins og er í hrópandi ósamræmi við tilgang lífeyrissjóðanna. Hún brýtur gegn öllu sem nefna má samfélagslega ábyrga stjórnunarhætti og er andstæð þeim markmiðum sem lýst er í starfsháttayfirlýsingum lífeyrissjóðanna.

Mannval og vönduð vinnubrögð

Rekstur sjóða sem varðveita og ávaxta lífeyri landsmanna krefst þekkingar á fjármálum og efnahagsmálum svo og skilnings á þeim sérstöku kröfum sem gerðar eru til lífeyrissjóða sem félagslega mikilvægra stofnana og koma m.a. fram í lögum um starfsemi þeirra. Miklar kröfur þarf því að gera til stjórna og starfsfólks sjóðanna.

Eins og rakið hefur verið hafa margir komið að lánveitingunni, forstjóri *HS Orku Holding* ásamt fjórum stjórnarmönnum þess félags, þar af tveimur tilnefndum af *Jarðvarma*, fimm manna stjórn *Jarðvarma* og framkvæmdastjórar 14 lífeyrissjóða. Ferilskrár þeirra flestra bera vott um góða menntun og víðtæka reynslu, m.a. hjá landsþekktum fjármálafyrirtækjum. Færni og reynslu til að taka á erfiðum málum ætti því ekki að skorta. Það vekur því furðu að velþekkt og augljós aðferð til að hafa fé af ríkissjóði skuli hafa staðist skoðun allra þessara aðila með fjölda sérfræðinga sér við hlið og hlotið samþykki þeirra og síðan stjórna lífeyrissjóðanna með um 100 fulltrúa stéttarfélaga og vinnuveitenda.

Skorti á tíma eða aðbúnaði verður vart kennt um það sem vanta kann á í vinnubrögðum. Laun stjórnarmann *Jarðvarma*, með það hlutverk eitt að sjá um eignarhald á hlutum í *HS Orku*, voru 1.176 þús. kr. á mann árið 2024 og tvöföld sú fjárhæð fyrir formann, alls 7.056.000 kr. Félagið hefur einnig framkvæmdastjóra og voru laun og launatengd gjöld hans og stjórnar samtals tæpar 19 m.kr. á árinu. Auk þess greiddi sjóðurinn um 45 m.kr. í ráðgjöf og viðskiptakostnað.

Stjórnarlaun lífeyrissjóðanna mega og teljast bærileg. Framkvæmdastjórar þeirra eru með allt að 3 m. kr. á mánuði og fyrir stjórnarsetu er greitt allt að 3 - 4 m.kr. á ári þannig að reikna má með að hjá þessum 14 lífeyrissjóðum sé framkvæmdastjórum og stjórnarmönnum greiddar ekki minna en 800 milljónir króna á ári.

Afleiðingar aðgerðaleysis

Tekjutap ríkissjóðs af þessum eina lánasamningi gæti numið á þriðja milljarð króna á 12 ára tímabili. Það er ekki há fjárhæð í samanburði við það tap sem orðið hefur af svipuðum aðgerðum ísl. stóriðjuveranna sem hafa verið látnar viðgangast. Aðgerðaleysi gagnvart gjörningum *HS Orku* og stóriðjunni setur fordæmi fyrir annan rekstur erlendra aðila hér á landinu hvort sem er á þeirra eigin vegum eða í samstarfi við innlenda aðila. Verkefni sem þessir aðilar sækja í eru flest tengd auðlindanýtingu svo sem fiskeldi, orkufrekur iðnaður og rekstur gagnavera⁵ en einnig rekstur vatnsorkuvera og vindorkuvera⁶ víða um land og jarðefnanám. Víst má telja að nýir rekstraraðilar, innlendir sem erlendir, munu krefjast þeirra sömu “skattfriðinda” og þeir sem fyrir eru njóta. Áhrif þessa kunna og að ná til ferðaþjónustu þar sem erlend eignaraðild er þegar veruleg. Verði það niðurstaðan munum við innan fárra ára hafa afsalað stórum hluta af auðlindaarði okkar til erlendra og innlendra fjárplógsafla.

Önnur mál

Hér hefur fyrst og fremst verið fjallað um skattahlið þessa máls og það að lífeyrissjóðir taki þátt í gjörningi sem kostar ríkissjóð stórfé. Því er hins vegar ekki að neita að þessi athugun vekur einnig aðrar áleitnar spurningar. Tvennt skal nefnt, hagsmunatengsl og freistnivandi í samskiptum lífeyrissjóða og fjárfesta annars vegar og óskilvirkt stjórnkerfi lífeyrissjóða hins vegar.

Fyrri atriðið birtist í samstarfi lífeyrissjóðanna 14 og annarra eigenda *HS Orku*.

Lífeyrissjóðirnir fjárfesta í *HS Orku* með því að stofna til félagslegra tengsla við *HS Orku* sem geta leitt til þess að störf og kjör nokkurra starfsmanna eða fulltrúa þeirra séu háð þessum samskiptum. Komi ágreinings- eða álitamál milli eigendanna til ákvörðunar geta persónulegir hagsmunir hafi áhrif á afstöðu þeirra sem að henni koma.

Með hinu atriðinu er átt við að stjórnir lífeyrissjóðanna eru skipaðar fulltrúum stéttarfélaga annars vegar og samtaka vinnuveitenda eða opinberra vinnuveitenda hins vegar oft 6 eða fleiri hjá hverjum sjóði. Yfirleitt veljast framámenn í hvorum hópi eða starfsmenn viðkomandi samtaka til að gegna stjórnarstörfum í lífeyrissjóðunum án tillits til þekkingar á verkefnum sjóðanna og enn síður þekkingar eða reynslu af fjármálastarfsemi sem er orðin snar þáttur í starfi þeirra. Vegna fjölda sjóðanna og stjórnarmanna og góðra starfskjara er þessi stjórnarkostnaður verulegur og ekki hægt að útiloka að með þessu fyrirkomulagi sé launakostnaði stéttarfélaga og samtaka vinnuveitenda að einhverju marki velt yfir á lífeyrissjóðina.

Höfundur er hagfræðingur, fyrrv. ríkisskattstjóri og félagi í Reykjavíkur Akadémíunni

¹ Anti Tax Avoidance Directive, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/1164/oj>

² Úr stjórnarsáttmála 2017: *Áframhaldandi áhersla þarf að vera á alþjóðlegt samstarf gegn skattundanskotum og skattsvikum þannig að Ísland skipi sér í fremstu röð ríkja sem berjast gegn skattaskjólum*. Og stjórnarsáttmála 2021: *Ísland styður fyrirætlanir OECD um alþjóðlegan lágmarksskatt og samstarf ríkja gegn skattaundanskotum og skattaskjólum og mun beita sér með virkum hætti í þeim efnum*.

³ Úr ársreikningi HS Orku 2024: *Vikjandi hluthafalán til 7 ára sem nam 38 milljónum dollara var veitt HS Orku í nóvember 2022. Hluthafalánið er án trygginga og ber fasta vexti upp á 10,9% á ári. Vextir eru færðir á höfuðstól þar til höfuðstóll og vextir eru greiddir á lokagjalddaga. Í júlí 2024 var hluthafalánið framlengt um u.þ.b. 5 ár eða til ágúst 2034.*

⁴ Athygli vekur að í ársreikningi *Jarðvarma* er lánstíminn sagður enda árið 2029 en ekki 2034 eins og segir í ársreikningi *HS Orku*.

⁵ Ekki er ljóst hvort það séu aðeins álverin sem komist hafa hjá skattgreiðslum eða hvort það eigi einnig við um gagnaver, fiskeldi og önnur fyrirtæki erlendra aðila t.d. í ferðaþjónustu.

⁶ HS Orku er meirihlutaeigand í Vesturverki sem er með Hvalárvirkjun og fleiri virkjanir í undirbúningi.