

Frumvarp til laga

um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka hf.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að ríkið ráðstafi eignarhlut sínum í Íslandsbanka hf.

2. gr.

Heimild til sölu eignarhluta.

Ráðherra er heimilt að ráðstafa að hluta eða öllu leyti eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., að fenginni heimild í fjárlögum, með markaðssettu útboði sem opið er bæði almennum fjárfestum og fagfjárfestum, sbr. 5. og 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

3. gr.

Meginreglur við ráðstöfun.

Við ráðstöfun eignarhlutar skal horft til gagnsæis, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræðis í skilningi laga um opinber fjármál.

4. gr.

Framkvæmd markaðssetts útboð.

Markaðssett útboð skal auglýst með tveggja daga fyrirvara hið minnsta með birtingu útboðslýsingar. Semja skal við þar til bærán eða þar til bæra aðila um gerð útboðslýsingar og utanumhald um tilboðsbækur. Heimilt er að fela einum aðila eða fleirum að annast skipulagningu og yfirumsjón útboðsins.

Umsjón með markaðssettu útboði hafa lögaðilar sem er heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar hér á landi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga og hafa óskað eftir þátttöku innan hæfilegs frests sem ráðherra tiltekur, enda gangist þeir undir fyrirkomulag útboðsins. Söluþóknun til hvers söluaðila skal nema 0,75% af verðmæti þeirra hluta sem viðkomandi söluaðili selur.

Söluaðilar skulu skipta tilboðsbókum sínum í tilboðsbók A og tilboðsbók B. Sala samkvæmt tilboðsbók A skal hafa forgang við úthlutun.

- Tilboðsbók A skal taka við sölutilboðum á föstu verði, sem skal nema meðalverði hlutabréfa í Íslandsbanka hf. síðustu 15 daga fyrir birtingu útboðslýsingar, með að hámarki 5% frávik til lækkunar. Í tilboðsbókina skal vera heimilt að gera tilboð frá 100.000 kr. að 20.000.000 kr. Einungis einstaklingum skal vera heimilt að gera tilboð. Reynist nauðsynlegt að skerða áskriftir til að mæta eftirspurn skal það gert hlutfallslega, svo að allt

hlutafé seljist. Þó skal ekki skerða áskriftir niður fyrir 2 millj. kr., nema slíkt reynist nauðsynlegt til að mæta eftirspurn og skal það þá gert hlutfallslega.

- b. Í tilboðsbók B skal vera heimilt að gera tilboð umfram 20.000.000 kr. Söluverð skal vera lægsta tilboðsverð sem nær heildarmagni útboðsins en lágmarksverð skal þó ekki vera lægra en fasta verðið í tilboðsbók A. Reynist nauðsynlegt að skerða áskriftir til að mæta eftirspurn skal það gert á grundvelli tilboðsverðs eingöngu. Reynist nauðsynlegt að skerða lægstu samþykktu tilboð skal það gert hlutfallslega.

Tilboð sem háð eru fyrirvörum eru ógild. Hið sama á við um tilboð þeirra sem hafa verið með tilkynnta skortstöðu í Íslandsbanka hf. á 30 daga tímabili áður en útboð hefst. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands skal upplýsa ráðuneytið um tilkynntar skortstöður í bankanum skv. 2. málsl. daginn sem útboð hefst. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. skal Íslandsbanki hf. ekki hafa umsjón með útboðinu.

5. gr.

Sérstakt hæfi, upplýsingagjöf og úttekt.

Ákvæði II. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt hæfi til meðferðar mála gilda ekki ef farið er með ráðstöfun hluta í samræmi við 4. gr. um markaðssett útboð.

Í aðdraganda markaðssetts útboðs skal ráðherra tryggja virka upplýsingagjöf um undirbúning og framkvæmd ráðstöfunar eignarhlutar.

Að loknu markaðssettu útboði skal ráðherra, án tillits til þagnarskyldu skv. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, birta opinberlega sundurliðaðar upplýsingar um hver og ein viðskipti með eignarhluti, þ.m.t. kennitölur í þeim tilvikum sem fjárfestar hafa íslenska kennitölu, og nöfn endanlegra kaupenda. Þagnarskyldan skal auk þess ekki standa í vegi fyrir nauðsynlegri miðlun upplýsinga til söluaðila sem hafa með höndum yfirumsjón útboðsins skv. 2. mgr. 4. gr.

Að loknu markaðssettu útboði skal ráðherra fela óháðum aðila að gera úttekt á því hvort meginreglum 3. gr. hafi verið fylgt.

6. gr.

Gildistaka o.fl.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012. Um leið falla úr gildi i- og j-liður 4. gr. laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009.

Lög þessi falla úr gildi þegar ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka er að fullu lokið.

G r e i n a r g e r ð .

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ráðuneytið naut í þeirri vinnu liðsinnis fjármálaráðgjafa og lögfræðilegra ráðgjafa. Forsögu frumvarpsins má rekja til yfirlýsingar forsvarsmanna ríkisstjórnarflokkanna frá 19. apríl 2023 um að ekki yrði ráðist í frekari sölu á hlutum ríkisins í Íslandsbanka að sinni. Fram að því hafði 35% hlutur í bankanum verið seldur með frumútboði til almennings í júní 2021 og 22,5% hlutur verið seldur með hröðuðu tilboðsfyrirkomulagi í mars 2022. Fram kom í yfirlýsingunni að til stæði að Banksýsla ríkisins yrði lögð niður og innleitt yrði nýtt fyrirkomulag til að halda utan um eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Í nýju fyrirkomulagi yrði lögð áhersla á ríkari aðkomu Alþingis og aukid gagnsæi, jafnræði og upplýsingagjöf til almennings.

Vinna við útfærslu nýs heildstæðs fyrirkomulags varðandi utanumhald eignarhluta í fjármálafyrirtækjum og öðrum félögum í eigu ríkisins stendur yfir. Í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir ráðstöfun á eftirstandandi eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka á árunum 2024 og 2025. Sala eignarhlutarins þykir nokkuð aðkallandi til að draga úr fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs og stuðla að meginmarkmiðum stefnu í opinberum fjármálum um lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs.

Með tilliti til þess að búið er að slá út af borðinu sölu af hálfu Bankasýslunnar er sá kostur helst í stöðunni, með tilliti til ráðstöfunar á næstu misserum, að leggja til heimild til sölu Íslandsbanka undir stjórn fjármála- og efnahagsráðherra á grundvelli sérstakra laga. Með slíkri lagasetningu er unnt að kveða á um af hálfu Alþingis hvaða söluaðferðir verði heimilaðar. Við val á aðferðum er unnt að taka tillit til þess að bróðurpartur af eignarhaldi ríkisins hefur þegar verið losaður. Sú söluaðferð sem hér er lögð til er fullmarkaðssett útboð, þ.e. opið útboð til allra fjárfesta. Í lögum eru slík útboð nefnd almenn útboð verðbréfa.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarpsins og nauðsyn þess tengist áherslum í ríkisfjármálum og þeirri krefjandi stöðu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. Fram til þessa hafa eignarhlutir ríkisins í Íslandsbanka verið seldir í frumútboði árið 2022 og með hröðuðu tilboðsfyrirkomulagi árið 2023, en hvort tveggja teljast til almennra útboða. Síðarnefnda fyrirkomulagið, hraðað tilboðsfyrirkomulag, þykir síður koma til álita við frekari ráðstöfun eignarhluta, því þótt það sé til þess fallið að hámarka verð þá þykir það ekki samrýmast nægilega starfsháttum stjórnsýslunnar líkt og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem lá fyrir í nóvember 2022, um sölu á hlut ríkisins í Íslandsbanka.

Í frumvarpi þessu er því lögð til heimild sem nær til sölu á tilteknu fjármálafyrirtæki eingöngu og sem er einskorðuð við tiltölulega einfalda söluaðferð sem þykir til þess fallin að fylgja meginreglum sem áhersla er lögð á við ráðstöfun ríkiseigna: gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni.

3. Efni frumvarpsins.

3.1 Meginefni frumvarpsins.

Efnisatriði frumvarpsins eru einföld. Ráðherra er heimilað, að fenginni heimild Alþingis í fjárlögum, að ráðstafa þeim eignarhlut sem ríkissjóður á í Íslandsbanka hf. Heimild í fjárlögum 2024 liggur þegar fyrir. Frumvarpið gerir ráð fyrir markaðssettu útboði, einu eða fleirum, sem opið er öllum fjárfestum.

Við sölumeðferðina skal gæta að meginreglum um jafnræði, gagnsæi, hagkvæmni og hlutlægni. Sú skylda er sérstaklega lögð á ráðherra við ráðstöfun samkvæmt söluaðferðinni sem frumvarpið kveður á um að tryggja gagnsæi í tengslum við ráðstöfunina, m.a. með frumkvæðisbirtingu upplýsinga. Í því sambandi er rétt að geta þess að allar upplýsingar sem skipta máli varðandi þátttöku í útboðinu eiga að koma fram í lýsingu sem birt er opinberlega. Íslandsbanki er skráð félag á markaði og því þarf að huga að reglum um innherjaupplýsingar við upplýsingagjöf. Gert er ráð fyrir því að ná megi markmiðum frumvarpsins á nokkuð einfaldan hátt og án teljandi ágreinings. Með því að söluaðferðirnar eru skýrt afmarkaðar í frumvarpinu er ekki þörf á frekari aðkomu Alþingis umfram umfjöllun um frumvarpið sjálft. Aðhald verður tryggt með ríkri upplýsingaskyldu og þá er sú skylda lögð á ráðherra að hann feli óháðum aðila að gera úttekt á því hvort meginreglum laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum, hafi verið fylgt við beitingu þeirra. Í samræmi við gagnsæiskröfur frumvarps þessa verður úttektin

birt opinberlega. Ef ábendingar um ágalla koma í ljós þá fer það eftir eðli þeirra og alvarleika hvaða viðbrögð úttektin kallar á.

Gert er ráð fyrir að við samþykkt frumvarpsins falli brott lög um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012. Þau lög taka til fleiri fjármálafyrirtækja og gera ráð fyrir að ráðherra hafi svigrúm við val á sölumeðferð. Sömuleiðis er lagt til að hlutverk Bankasýslu ríkisins við sölu eignarhluta, samkvæmt lögum um stofnunina, falli brott. Þar með verða ekki til staðar lög um heimildir til sölu á hlut ríkisins í öðrum fjármálafyrirtækjum. Hlutverk Bankasýslunnar verður þá einskorðað við meðferð eignarhluta í fjármálafyrirtækjum fram til þess að hún verður lögð niður með lögum.

3.2. Um aðferðafræði við sölu eignarhlutar.

Gert er ráð fyrir að sala eignarhlutar ríkisins fari fram í einni eða fleiri lotum með markaðssettu útboði.

Markaðssett útboð.

Hefðbundin sala með markaðssettu útboði fer fram með opnu útboði til allra fjárfesta, þ.e. bæði almennra fjárfesta og fagfjárfesta. Undirbúningur að slíku útboði tekur nokkrar vikur, þar sem útbúin er skráningarlýsing og kynningar haldnar til að meta mögulega eftirspurn. Auk þess þarf að huga að markaðsaðstæðum varðandi tímasetningu útboða. Fyrirhugað markaðssett útboð og frumútboðið sem fram fór í júní 2021 eru nokkuð sambærileg hvað ferli og framkvæmd varðar en frumútboð tekur talsvert lengri tíma. Munurinn felst helst í eftirfarandi þáttum:

- Í markaðssettu útboði er verið að selja skráð bréf á markaði (eftirmarkaði) þar sem markaðsverð er fyrirbyggjandi. Í frumútboði liggur markaðsverð bréfa ekki fyrir.
- Í markaðssettu útboði er vinna við skráningarlýsingar venjulega umtalsvert minni en í frumútboði vegna þess að skráningarlýsing fyrir frumútboð liggur fyrir og hægt er að nýta efni hennar að miklu leyti, uppfæra eftir þörfum og þá eiga tilteknir kaflar ekki við þar sem félagið er þegar skráð.
- Útboðstímabil markaðssetts útboðs eru almennt aðeins nokkrir dagar, en nokkrar vikur í tilfalli frumútboðs.

Í hefðbundnu markaðssettu útboði er gjarnan gerður samningur við söluaðila, sambærilegt og gert var í fyrri útboðum með eignarhluti í bankanum. Hægt er að setja viðmið um lágmarksverð og magn fyrir fram. Það sem helst þarf að skoða í slíku útboði er hvort hygla á almennum fjárfestum, þ.e. einstaklingum, umfram fagfjárfesta eins og gert var í frumútboðinu, þar sem þeir sem skrifuðu sig fyrir 1 millj. kr. eða minna fengu úthlutað eignarhlutum að fullu en hlutur fagfjárfesta var skertur eftir flokkum, miðað við viðmið Bankasýslu ríkisins. Í markaðssettu útboði er unnt að haga málum á sambærilegan hátt fyrir almenna fjárfesta, en skerða hlut fagfjárfesta með sama hætti óháð flokkum.

Markaðssett útboð getur einnig falist í verðútboði (jafnvægisútboði) samkvæmt aðferðafræði sem jafnan er kennd við Holland, þar sem óskað er eftir tilboðum (magn og verð) og tilboðum er raðað upp eftir verði. Salan fer svo fram á lágsta verðinu sem nær fyrirfram-ákvörðuðu heildarmagni (hafi magn verið ákvarðað fyrir fram). Þar sem heildarferlið við markaðssett útboð tekur nokkrar vikur og tilboðsferlið nokkra daga er helsta áhættan í útboðinu sú að verð lækki fram að lokatilboðum og því fáist lægra verð en raunverulegt markaðsverð og að gengið hækki eftir útboðið umfram það sem eðlilegt gæti talist. Slík atburðarás er ólíklegri þegar farin er sú leið sem gert var í síðasta útboði ríkisins árið 2022, þar sem hún tekur mun styttri tíma.

Með markaðssettu útboði og þeim fastmótuðu reglum um framkvæmd slíks útboðs, sem lagðar eru til í frumvarpi þessu, er áhersla lögð á fyrirsjáanleika og gagnsæi sem gera verður ráð fyrir að geti orðið á kostnað verðs. Fylgni við meginreglu frumvarpsins um hagkvæmni skoðast í því ljósi.

Í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022, vegna útboðsins sem fram fór í mars sama ár, er lagt til að viðkomandi fjármálafyrirtæki, Íslandsbanki, komi ekki beint að sölu.

Mögulegt söluandvirði og sala til almennra fjárfesta

Ríkið á nú 42,5% í Íslandsbanka eða 850 milljón hluti. Heildarhlutafé bankans er 2 milljarðar kr. og í eftirfarandi töflu má sjá markaðsvirði eignarhlutar ríkisins miðað við mismunandi gengi. Til viðmiðunar var gengið í síðustu sölu á eignarhlut ríkisins 117 kr. á hvern hlut.

Virði 42,5% eignarhlutar ríkisins miðað við gengi (milljarðar kr.)							
Gengi	106	108	110	112	114	116	118
Virði	90,1	91,8	93,5	95,2	96,9	98,6	100,3

Í frumútboði Íslandsbanka, þar sem seldir voru 700 milljón hlutir eða 35% af heildinni, voru áskriftir einstaklinga með ≤ 1 millj. kr. samtals 15.592 eða rúmlega 10 milljarðar kr., og áskriftir einstaklinga með 1 til 75 millj. kr. samtals 7.578 eða tæplega 77 milljarðar kr. Í heildina samtals 87 milljarðar kr. Áskriftir fjárfesta í útboðum sem þessum eru þó gjarnan hærri en þeir ætla að kaupa vegna væntinga um skerðingu áskrifta við úthlutun. Erfitt er þannig að sjá fram á að hægt verði að selja 850 milljón hluti á einu eða tveimur árum eingöngu til einstaklinga. Ef ná á ásættanlegu verði er líklegt að stærsti hlutinn verði seldur til fagfjárfesta, ekki síst stofnanafjárfesta.

Borið hefur á að sala eignarhluta í Íslandsbanka árið 2022 með „tilboðsfyrirkomulagi“ hafi verið kennd við „tilboðssölu“, sem er ein þeirra aðferða sem vísað er til í frumvarpi því sem varð að lögum um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012. Hið rétta er að tilboðsfyrirkomulag fellur undir skilgreiningu almenns útboðs samkvæmt lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020, sem byggist á lýsingarreglugerðinni svonefndu. Slík almenn útboð eru frábrugðin tilboðssölu. Í almennum útboðum fer ekki fram mat á einstökum tilboðum og ekki er um eiginlegar samningaviðræður að ræða þegar slíkt útboð fer fram. Sú söluaðferð sem lögð er til í frumvarpinu telst til almennra útboða, rétt eins og frumútboðið sem fór fram árið 2021 og hraðaða tilboðsfyrirkomulagið sem átti sér stað árið 2022. Í almennu útboði (opnu útboði) býðst öllum sem uppfylla sett skilyrði að gera tilboð. Til samanburðar er í lokuðu útboði aðeins tilteknum fyrirframákveðnum aðilum gefinn kostur á að gera tilboð og þeir einir fá boð um að gera það.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið samrýmist ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðlegum skuldbindingum. Í stjórnarskrá er mælt fyrir um að ekki megi selja eða láta af hendi neina af fasteignum landsins nema samkvæmt lagaheimild. Í 1. mgr. 46. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er svo áskilið að heimildar Alþingis í lögum sé aflað vegna tiltekinna ráðstafana eigna ríkisins sem verðgildi hafa, m.a. þegar um er að ræða minnihlutaeign ríkisins í félögum. Ákvæði 2. mgr. 46. gr. þeirra laga eiga einungis við um sölu á eignarhlutum í félögum sem ríkið á að öllu leyti eða

að meiri hluta. Engu að síður er í frumvarpi þessu gerð ítarlega grein fyrir ástæðum, markmiðum og aðferðum áformaðrar ráðstöfunar og kröfum sem leggja skal til grundvallar við framkvæmd hennar, líkt og ákvæði þeirrar málsgreinar mælir fyrir um.

5. Samráð.

Ráðstöfun eigna í opinberri eigu varðar almannahagsmuni og því snertir efni frumvarpsins og þær fyrirætlanir sem það hefur að geyma allan almenning. Af sérstökum hagsmunaaðilum er unnt að nefna aðila á fjármálamarkaði.

Drög að frumvarpi þessu voru kynnt almenningi og sérstökum hagsmunaaðilum í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. samráðsmál nr. S-51/2024. Niðurstöður voru birtar í samráðsgáttinni þar sem tekin var afstaða til sjónarmiða sem fram komu hjá umsagnaraðilum og gerð grein fyrir áhrifum þeirra á efni frumvarpsins. Jafnframt var embætti umboðsmanns Alþingis sérstaklega upplýst um samráðið.

Í samráðsgátt bárust ýmis sjónarmið varðandi frumvarpsdrögin. Ábendingar og tillögur varðandi framkvæmd söluférlisins fyrir gáfu tilefni til áréttinga í ákvæðum 4. gr., en sumum verður þó fremur brugðist við í framkvæmd frekar en með viðbótum við frumvarp þetta.

Aðrar umsagnir sem bárust gefa tilefni til áréttingar nokkurra atriða. Mikilvægt er að Alþingi axli ábyrgð á fjármögnun ríkisins og horfi í því sambandi til stefnu í ríkisfjármálum. Að því er varðar arðsemi eignarhalds á bankanum, sem einnig var bent á í umsögnum, er horft til þess að minni skuldabyrði ríkissjóðs vegi þyngra. Einnig tekur markaðsverð eignarhlutarins mið af væntum arðgreiðslum. Enn fremur þykir dreift eignarhald til þess fallið að auka samkeppni, frekar en áframhaldandi eignarhald af hálfu ríkissjóðs. Áhyggjum af skorti á trausti er mætt með skýrum ákvæðum um framkvæmd, gagnsæiskröfum og skyldu til að óháð athugun fari fram eftir sölu. Loks er nauðsynlegt í þessu sambandi að horfa ekki fram hjá breytingum sem orðið hafa á lögum og eftirliti með fjármálakerfinu undanfarin ár og sem styrkt hafa það gegn áföllum og minnkað líkur á kostnaði fyrir almenning af völdum slíkra áfalla.

6. Mat á áhrifum.

Í eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki kemur fram að ætlunin sé að selja eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka þegar hagfelld og æskileg skilyrði eru fyrir hendi. Í forsendum fjárlaga er gert ráð fyrir að ríkissjóður selji helming af 42,5% hlutdeild í Íslandsbanka á árinu 2024. Gangi það eftir er útlit fyrir að skuldahlutfall ríkissjóðs geti lækkað um u.þ.b. 1,0% af VLF á árinu. Án sölu á eignarhlut í Íslandsbanka eru horfur á að skuldahlutfallið myndi einungis lækka um ríflega 0,1%. Sala á eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka er því ráðandi þáttur í lækkingu skuldahlutfallsins á árinu.

Eignarhaldi ríkissjóðs á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta geta rýrt verðmæti eignarhlutanna. Þá ber einnig að líta til þess að lagaumgjörð og eftirlit með fjármálakerfinu hefur tekið miklum breytingum undanfarin 15 ár. Kröfur um magn og gæði eiginfjár og stjórnarhætti í fjármálafyrirtækjum eru nú gerbreyttar og miða að því að áhættan af rekstri þeirra verði í meiri mæli borin af eignum fyrirtækjanna. Með lögum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja er enn dregið úr líkum á því að áföll í rekstri þeirra og kostnaður sem af þeim hljótask lendi á almenningi og ríkissjóði, umfram það sem leiðir beinlínis af eignarhlutum hans í fjármálafyrirtækjum. Raungerist þó slík áföll, sem krefjast aðkomu ríkissjóðs, er forsenda fyrir viðnámsþrótti ríkisfjármála, og þar með hagkerfisins í heild, að ríkissjóður sé ekki eigandi eignanna sem verða fyrir skakkaföllum.

Skynsamleg ráðstöfun þess endurgjalds sem kemur í hlut ríkisins við sölu dregur úr fjármögnunarpörf ríkissjóðs, sem leiðir til lægri skulda og vaxtagjalda en ella. Sala á eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka gæti skapað ríkissjóði svigrúm til að ráðast í samfélagslega arðbærar innviðafjárfestingar. Eignarhlutir í Íslandsbanka voru hluti af stöðugleikaframlögum slítabúa. Þannig var um að ræða einskis tekjur sem féllu til ríkissjóðs undir sérstökum kringumstæðum og andvirði þeirra ætlað í niðurgreiðslu skulda. Því er eðlilegt að ráðstafa söluandvirði bankans í að draga úr skuldum ríkissjóðs, sem að öðrum kosti þyrfti að auka með viðbótarlántöku. Á móti vegur vitaskuld að sala á eignarhlut í Íslandsbanka gerir það að verkum að ríkissjóður fær minni hlutdeild í arðgreiðslum bankans. Gert er ráð fyrir því í fjármálaáætlun. Þyngra er þó talið vega að draga úr skuldum og skuldabyrði ríkissjóðs.

Fjölbreytt og dreift eignarhald fjármálafyrirtækja getur stuðlað að virkari og víðtækari samkeppni og skapað færi á að lækka fjármögnunarkostnað til hagsbóta fyrir viðskiptavinum fyrirtækjanna.

Frá sjónarhóli kynjanna er til þess að líta að aðferðin sem lögð er til við ráðstöfun eignarhlutarins byggist á jafnræði og gagnsæi. Rannsóknir sýna að karlar taka almennt meiri áhættu í fjárhagslegum ákvörðunum en konur. Þeir hafa einnig hærri meðaltekjur og eru að meðaltali eignameiri en konur og sem slíkir líklegri til að njóta ábata og verða fyrir tapi af hlutabréfa-kaupum. Ekki liggja fyrir upplýsingar um stöðu kynsegin fólks í þessu sambandi. Ráðstöfun eignarhlutarins er sem slík ekki til þess fallin að hafa áhrif á þann kynjahalla sem líklegt er að sé til staðar meðal almennra fjárfesta og fagfjárfesta. Alkunna er að þótt bjóðendur í hlutabréfaútboðum kunni að hafa væntingar um hagnað þá fylgir því áhætta að stunda hlutabréfaviðskipti og ætíð er óvissa til staðar um framvindu markaðsverðs eftir slík útboð. Ekki er því líklegt að útboð eignarhluta muni hafa almennt meiri jákvæð áhrif á karlmenn en konur, í það minnsta ekki svo mikil að ástæða sé til að bregðast sérstaklega við því. Vonir standa til þess að með áherslu á almenna fjárfesta megi höfða til fjölbreyttari fjárfestahóps en ella.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni kemur fram að markmið frumvarpsins sé að ríkið ráðstafi eignarhlut sínum í Íslandsbanka. Líkt og fram kemur í gildandi fjármálaáætlunum er gert ráð fyrir því að fjárförf ríkissjóðs sé að hluta til mætt með sölu eignarhlutar í bankanum og markmiðið samrýmist því sérstaklega áherslum í ríkisfjármálum.

Um 2. gr.

Með greininni er ráðherra veitt heimild til ráðstöfunar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka, enda liggi jafnframt fyrir heimild í fjárlögum. Auk þess afmarkar ákvæðið heimild ráðherra við fyrirframákveðna söluaðferð, markaðssett útboð til fjárfesta í samræmi við ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021.

Um 3. gr.

Í greininni er undirstrikað að við ráðstöfun eignarhlutar samkvæmt frumvarpinu skuli lögð áhersla á gagnsæi, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræði. Þessum meginreglum úr lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, er ætlað að vera leiðarljós við söluáætlunina sem mælt er fyrir

um í frumvarpinu. Mikilvægt er að gæta samræmis í starfsháttum hins opinbera, þ.e. að sambærileg viðmið gildi við úrlausn sambærilegra verkefna.

Gagnsæi felst bæði í því að skilyrði og forsendur séu þátttakendum útboðs og almenningi ljósar sem og í því að upplýsingar um söluna séu aðgengilegar að útboði loknu. Með því að kveða sérstaklega á um birtingu upplýsinga um öll viðskipti og alla viðskiptamenn verður minna svigrúm fyrir getgátur varðandi framkvæmdina.

Hagkvæmni þarf ávallt að vera í forgrunni við sölu eigna ríkisins og með því að notast við útboð þar sem fylgt er hinum þremur meginreglunum má gera ráð fyrir að markmiði um hagkvæmni verði náð. Rétt er að árétta að með hagkvæmni er átt við hæsta verð sem kostur er á að teknu tilliti til söluaðferðar og þeirra áhrifa sem salan kann að hafa á markaðsverð. Í frumvarpi þessu er gert ráð fyrir tvenns konar opnum útboðum sem eru til þess fallin að uppfylla skilyrðið um hagkvæmni enda þótt hærra verð kynni mögulega að fást með sölu til eins eða örfárra handvalinna aðila.

Hlutlægni verður tryggð með því að fyrirkomulag og ákvarðanir byggist á fyrirframákveðnum reglum og eingöngu sé horft til réttra gagna og staðreynda, án þess að viðhorf eða ónákvæmar upplýsingar geti ráðið för.

Jafnræði kaupenda felst í því að þeir, sem gefinn er kostur á þátttöku í útboði og eins er ástatt um, sitji við sama borð.

Um 4. gr.

Í 1. másl. 1. mgr. er kveðið á um lágmarkstíma auglýsingar markaðssetts útboðs. Skv. 2. másl. skal semja við þar til bæra aðila um gerð útboðslýsingar og ut anumhald um tilboðsbækur. Ekki þarf að kveða sérstaklega á um þá útboðsráðgjöf sem ráðuneytið mun afla sér. Seðlabankinn mun þurfa að staðfesta lýsingu, sem í frumvarpi þessu er nefnd útboðslýsing, í samræmi við 20. gr. lýsingareglugerðarinnar (reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 frá 14. júní 2017 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, sem veitt er lagagildi með lögum um lýsingu verðbréfa sem boðin eru í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði, nr. 14/2020). Þá er gert ráð fyrir að einum eða fleiri aðilum kunni að vera falin skipulagning og yfirumsjón.

Í 2. mgr. er fjallað um þá aðila sem heimilt er að hafa umsjón með markaðssettu útboði. Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar telst til fjárfestingarþjónustu og fjárfestingarstarfsemi í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, sbr. g-lið 16. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Fjárfestingarþjónusta og fjárfestingarstarfsemi er starfsleyfis skyld skv. 1. mgr. 5. gr. laganna. Verðbréfafyrirtækjum er heimilt að veita fjárfestingarþjónustu og stunda fjárfestingarstarfsemi að fengnu starfsleyfi Fjármálaeftirlitsins, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Í starfsleyfi kemur fram hvaða fjárfestingarþjónustu verðbréfafyrirtæki er heimilt að veita og hvaða fjárfestingarstarfsemi því er heimilt að stunda, sbr. 1. másl. 1. mgr. 6. gr. laganna. Viðskiptabankar, tilgreindir sparisjóðir og lánaþyrirtæki geta einnig haft heimild til að veita fjárfestingarþjónustu og stunda fjárfestingarstarfsemi skv. 4. mgr. 20. gr. laga um fjármálaþyrirtæki, nr. 161/2002. Þá kann erlendum verðbréfafyrirtækjum og lánastofnunum að vera heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar samkvæmt ákvæðum laga um markaði fyrir fjármálagerninga og laga um fjármálaþyrirtæki. Löggaðilum með starfsleyfi í öðru EES-ríkja, eða Sviss eða Færeyjum, er þannig almennt heimilt að veita þjónustu hér á landi skv. III. kafla laga um markaði fyrir fjármálagerninga. Enn fremur getur Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands heimilað lögaðilum frá öðrum ríkjum að veita hér þjónustu

skv. IV. kafla laganna. Með ákvæðinu er því áréttað að umsjónaraðilum verður að vera heimilt að veita þjónustu hér samkvæmt íslenskum lögum.

Umsjón (söluumboð) takmarkast samkvæmt sömu málsgrein við lögaðila sem óska eftir þátttöku innan hæfilegs frests í aðdraganda útboðs. Söluþóknun er í málsgreininni fastsett sem hlutfall af sölufrjárhæð viðkomandi lögaðila.

Í 3. mgr. er tilgreint hvernig safnað er í tvær tilboðsbækur í markaðssettu útboði, hvernig verðlagningu verður háttað og hvernig úthlutun fer fram. Þannig verður lítið sem ekkert svigrúm til mats við ákvarðanatöku um þessa þætti, eftir að ákveðið er að efna til útboðs. Forgang hefur tilboðsbók A þar sem skerðingar skulu vera hlutfallslega eins. Eignarhlutum sem ekki seljast í tilboðsbók A er unnt að ráðstafa gegnum tilboðsbók B þar sem skerðingar skulu vera á grundvelli verðs.

Samkvæmt 4. mgr. verður ekki unnt að taka þátt í markaðssettu útboði með fyrirvörum. Einnig hefur málsgreinin að geyma takmarkanir á heimildum aðila sem eru með tilkynnta skortstöðu í bankanum til þátttöku. Loks er þar áréttað að fjármálafyrirtækið sem selt er í muni ekki hafa beina aðkomu að sölu í slíku útboði, í samræmi við ábendingar í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. er lagt til að hæfisreglur II. kafla stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993, gildi ekki um markaðssett útboð skv. 4. gr. Viðkomandi kafli stjórnarsýslulaga gildir almennt um gerð samninga einkaréttarlegs eðlis af hálfu ríkis og sveitarfélaga og við gerð samninga af hálfu hins opinbera þurfa því aðilar sem koma að undirbúningi og töku ákvarðana í ferlinu að gæta að hæfi sínu í samræmi við ákvæði hans. Almenn útboð á borð við það sem kveðið er á um í frumvarpinu eru þess eðlis að ekki verður talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið ráði för við ákvarðanatöku, sbr. sjónarmið 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga. Til að girða fyrir ágreining um túlkun hæfisreglna stjórnarsýslulaga þykir rétt að kveða með beinum hætti á um að reglurnar komi ekki til skoðunar ef um markaðssett útboð í skilningi frumvarpsins er að ræða, sbr. ábendingar í álitum umboðsmanns Alþingis frá 5. október 2023 í máli nr. F132/2023.

Sú almenna skylda hvílir á ráðherra samkvæmt frumvarpinu að tryggja gagnsæi með upplýsingagjöf við undirbúning og framkvæmd ráðstöfunar eignarhlutar, sbr. 2. mgr. Því til viðbótar er sérstaklega áskilið í 3. mgr. að sundurliðaðar upplýsingar um hver og ein viðskipti með eignarhluti verði birtar opinberlega að ráðstöfun lokinni, þ.m.t. kennitölur og nöfn kaupenda og kaupvirði. Þessi atriði gætu ella talist falla undir sérstakt þagnarskylduákvæði 2. mgr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Engum blöðum er um það að fletta að með ákvæðinu er gengið nokkuð langt í birtingu almennra persónuupplýsinga. Jafnframt er gert ráð fyrir að unnt verði að miðla upplýsingum til aðila sem fara með yfirumsjón útboðs án þess að þagnarskylda 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki hindri það.

Samkvæmt 4. mgr. greinarinnar skal ráðherra, eftir að ráðstöfun hefur átt sér stað, fela óháðum aðila að gera úttekt á því hvort meginreglum 3. gr. frumvarpsins hafi verið fylgt. Gengið er út frá því að leitað verði til þar til bærs ráðgjafafyrirtækis eða sjálfstætt starfandi sérfræðinga en þó er ekki útilokað að ráðherra óski eftir aðkomu Ríkisendurskoðunar í þessu skyni. Samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, ákveður ríkisendurskoðandi sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu og því yrði ákvörðun um aðkomu stofnunarinnar alfarið á hans hendi.

Um 6. gr.

Í gildistökgrein frumvarpsins er gert ráð fyrir að samhliða gildistöku falli brott lög um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 115/2012, sem gilt hafa um ráðstafanir á borð við þær sem frumvarpið fjallar um. Að sama skapi er lagt til að þau ákvæði sem varða sölu fjármálafyrirtækja í lögum um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009, falli brott enda er ekki gert ráð fyrir aðkomu stofnunarinnar að frekari sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Loks er kveðið á um það í greininni að þegar eignarhlut ríkisins í bankanum hefur verið ráðstafað að fullu falli lögin úr gildi. Hér er átt við þegar núverandi eignarhlutur verði orðinn 0%. Þótt gert sé ráð fyrir ráðstöfun alls eignarhlutarins á næstu misserum þá er ekki unnt að ganga að því vísu að markaðsaðstæður verði heppilegar og því er ekkert eiginlegt tímamark sem unnt er að miða við.