

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Fjárlaganefnd Alþingis**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneytið**
Dagsetning: **26. apríl 2022**
Málsnúmer: **FJR22010105**

Efni: Framhald sölumeðferðar á hlutum í Íslandsbanka.

Þann 7. apríl sl. barst ráðuneytinu og Bankasýslu ríkisins ósk frá fjárlaganefnd Alþingis um minnisblað með svörum við spurningum í 19 liðum varðandi framhald sölumeðferðar á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka. Viðbótarspurningar í 11 liðum bárust frá nefndinni 13. apríl sl.

Hér á eftir fara svör við þeim spurningum sem sérstaklega er beint að ráðherra eða ráðuneytinu og þeim spurningum sem unnt er að svara með einfaldri tilvísun í gögn sem komið var á framfæri við fjárlaganefnd í aðdraganda sölnunnar. Spurningar sem sérstaklega er beint að ráðherra eða ráðuneyti eru **feitletraðar** til hægðarauka. Bankasýsla ríkisins, sem samkvæmt lögum um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum annast sölumeðferðina fyrir hönd ríkisins, þ.e. undirbýr sölu, leitar tilboða í eignarhlut, metur tilboð, hefur umsjón með samningaviðræðum við ráðgjafa og væntanlega kaupendur og annast samningagerð, er best til þess fallin að taka saman svör við öðrum spurningum sem varða framkvæmd sölnunnar.

I) Spurningar sem bárust frá fjárlaganefnd 7. apríl 2022 eru eftirfarandi:

2. Hver var kostnaðaráætlun Bankasýslunnar vegna sölnunnar á Íslandsbanka í þessari umferð?
 - a. Hvað var og verður mikið greitt til hvers þeirra fimm aðila sem fengu kost á að sækja viðskiptavinum án útboðs?
 - b. Hver var og verður alls kostnaður við þjónustu erlendra ráðgjafa?
 - c. Hver var heildarkostnaðurinn?
 - d. **Hver var vitneskja fjármálaráðherra um áætlaðan kostnað og möguleg frávik?**

Þann 19. janúar sl. barst bréf Bankasýslu ríkisins um ráðningu ráðgjafa. Í því kom eftirfarandi fram:

„Áætlaður kostnaður við fjármálaráðgjafa er á bilinu 35 til 45 m.kr. Áætlaður kostnaður við söluráðgjafa er á bilinu 0,75% - 1,00% af söluandvirði eignarhluta, sem væri 156,25 m.kr. til 250 m.kr. miðað við 25 ma.kr. söluandvirði. Áætlaður kostnaður við lögfræðiráðgjöf er undir 10 m.kr. Allur þessi kostnaður, að undanskildum kostnaði við lögfræðiráðgjöf, er alfarið háður því að sala fari fram“

Þann 10. febrúar sl. óskaði ráðherra eftir umsögnum fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar til tillögu Bankasýslu ríkisins um áframhaldandi sölufarli. Umsagnarbeiðninni fylgdi greinargerð ráðuneytisins, í samræmi við ákvæði laga nr. 155/2012, þar sem fram komu upplýsingar um helstu markmið með sölu eignarhlutarins, hvaða söluaðferð verði beitt og hvernig sölumeðferðinni verði háttáð að öðru leyti. Líkt og fram kemur í greinargerðinni var „gert ráð fyrir að kostnaður [yrði] talsvert lægri, sem hlutfall af söluandvirði, en í frumútboðinu, en þá var hann um 3% af söluandvirði.“

3. Á hvaða tímamarki var ákveðið að hleypa litlum fjárfestum inn í tilboðsferlið?
 - a. Var Bankasýslan með markmið um ákveðið hlutfall smærri fjárfesta?
 - b. Hvert var það viðmið í fjölda fjárfesta og fjárhæð í kaupum hvers og eins?
 - c. **Hver var vitneskja fjármálaráðherra um hlut þessara litlu fjárfesta?**

Ráðherra fékk upplýsingar um úthlutun til einstakra kaupenda þegar yfirlit yfir kaupendur barst frá Bankasýslu ríkisins þann 6. apríl sl., eftir að uppgjör hafði farið fram.

Í rökstuddu mati Bankasýslu ríkisins þann 22. mars 2022, sem birt hefur verið á vef ráðuneytisins, kemur fram að á milli 150 og 200 hæfir fjárfestar, íslenskir og erlendir, hefðu skráð sig fyrir hlut í bankanum í söluferlinu. Fjárfestarnir voru ekki flokkaðir eftir „stærð“ en í mati Bankasýslunnar kom fram sú tillaga að við úthlutun yrði m.a. horft til fjölbreytileika í eigendahópi, dreifðs eignarhalds, að langtímafjárfestar yrðu fyrir minni skerðingum tilboða en skammtímafjárfestar og mið tekið af viðteknum venjum á hlutabréfamörkuðum.

5. Telur ráðuneytið að jafnræðis hafi verið gætt í lokaða útboðinu?

Útboðið var opið öllum þeim sem uppfylltu sett skilyrði um að teljast hæfir fjárfestar. Í minnisblaði Bankasýslu ríkisins sem fylgdi greinargerð ráðuneytisins, sem nefndir Alþingis fengu til umsagnar, segir m.a. eftirfarandi um fyrirkomulagið:

„Þannig njóta ákveðnir fjárfestar betri réttinda en aðrir ásamt því að almenningur getur ekki tekið beinan þátt og þar með ekki tryggt fullt jafnræði bjóðenda. Aftur á móti er um að ræða hefðbundna veltu á alþjóðlegum verðbreyttum sem talin er ákjósanlegasta aðferðin við áframhaldandi sölur til að hámarka verð og lágmarka áhættu söluaðila, í þessu tilfalli ríkissjóðs.“

Að því er varðar jafnræði hæfra fjárfesta er til þess að líta að útboðið átti sér talsverðan aðdraganda og var fjallað opinberlega um hvert skref, bæði á vef ráðuneytisins og í fréttum og öll viðeigandi gögn voru birt í fréttatilkynningum ráðuneytisins. Þannig barst ráðherra tillaga þann 20. janúar sl. frá Bankasýslu ríkisins um áframhaldandi sölumeðferð hluta í bankanum. Ráðherra [féllst á tillöguna](#) 10. febrúar sl. og sendi sama dag [bréf til Alþingis](#) þar sem óskað var umsagna fjárlaganefndar og efnahags- og viðskiptanefndar. Með umsagnarbeiðninni fylgdi [greinargerð](#) auk tillögu Bankasýslu ríkisins.

Að fengnum umsögnum frá nefndum Alþingis ákvað ráðherra þann 18. mars sl., að [hefja framhald sölumeðferðar](#) á hlutum í bankanum í samræmi við tillögu Bankasýslunnar. Í bréfi ráðuneytisins til Bankasýslunnar var lagt upp með að við söluna yrði eins og kostur er horft til þess, við útfærslu og úthlutun í kjölfar tilboðsfyrirkomulags og ef nægjanleg umframeftirspurn yrði, „að fjárfestar sem horfi til lengri tíma fjárfestinga verði fyrir minni skerðingu en skammtímafjárfestar.“ Með öðrum orðum að fjárfestar af sambærilegum toga myndu sæta sambærilegri meðferð.

Fyrir liggur að tilkynning var birt opinberlega 22. mars sl. um að söluferlið væri hafið og einnig liggur fyrir að allir sem teljast til hæfra fjárfesta höfðu möguleika á að skila tilboði og taka þátt. Samkvæmt kynningu sem ráðuneytið fékk eftir að útboðið var afstaðið, eða þann 4. apríl sl., kemur fram að aðilar í sama fjárfestaflokki hafi sætt sambærilegri meðferð hvað meðferð tilboða varðar. Þannig hafi jafnræðis milli fagfjárfesta verið gætt, í samræmi við meginreglur í 3. gr. laga um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem áskilur að „skilyrði þau sem tilboðsgjöfum eru sett séu sanngjörn og að þeir njóti jafnræðis“.

Lagt var upp með af hálfu ráðuneytisins að jafnræðis yrði gætt í útboðinu í samræmi við áskilnað laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Framkvæmd sölumeðferðarinnar, sem lögum samkvæmt var falin Bankasýslu ríkisins, er nú til athugunar af hálfu Ríkisendurskoðunar.

a. Hvernig voru tilboð valin?

b. Hvaða leiðbeiningar lágu fyrir frá Bankasýslunni til söluaðila?

c. **Var fjármálaráðherra kynnt með hvaða hætti valið yrði úr tilboðum?**

Líkt og fram kemur í greinargerð ráðherra til þingnefnda lá fyrir hvaða áherslur yrðu lagðar til grundvallar sölunni, sbr. ennfremur umsögn fjárlaganefndar. Meðal annars kemur fram að áhersla væri á „að sem fjölbreyttastur hópur fjárfesta taki þátt í frekari sölu“. Sambærileg aðferð var viðhöfð við

ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt og beitt var í frumútboðinu, þ.e. að ráðherra, eftir samráð við Alþingi, setti almenn viðmið um hvernig Bankasýsla ríkisins skyldi standa að úthlutun hlutabréfa til tilboðsgjafa í ákvörðun um að heimila Bankasýslunni að hefja framhald sölu á bréfum í Íslandsbanka (sjá bréf 18. mars). Að loknu útboði þann 22. mars óskaði Bankasýsla ríkisins eftir heimild frá ráðherra til að ganga frá sölu á vissu magni hlutabréfa á vissu gengi og úthluta þeim í samræmi við þau viðmið sem fram komu í ákvörðun ráðherra frá 18. mars. Samþykkti ráðherra þá tilhögun með bréfi til stofnunarinnar sama kvöld. Þau samskipti hafa verið birt á vef ráðuneytisins.

7. Hvers vegna voru lífeyrissjóðir skertir um hærra hlutfall en minni fjárfestar?

a. Hvaða aðferð var notuð til að ákvarða skerðingarhlutfall fjárfesta?

b. Var kynnt fyrir fjármálaráðherra hvernig skerðingarhlutfall fjárfesta yrði ákvarðað?

Í rökstuddu mati Bankasýslu ríkisins til ráðherra kom fram að við úthlutun yrði m.a. horft til fjölbreytileika í eigendahópi, dreifðs eignarhalds, að langtímafjárfestar yrðu fyrir minni skerðingum tilboða en skammtímafjárfestar og mið yrði tekið af viðteknum venjum á hlutabréfamörkuðum. Ekki fór fram ítarlegri kynning á fyrirhuguðum skerðingarhlutföllum umfram það sem segir í mati Bankasýslunnar.

12. Íslandsbanki hf. heldur því fram að ekki megi birta nöfn minni fjárfesta sem keyptu hlut í tilboðsferlinu og ber fyrir sig persónuverndarlög þrátt fyrir almannahagsmuni og lagaskyldu um gagnsæi við sölu, sbr. lög nr. 155/2012.

a. Er ráðuneytið sammála þeirri afstöðu Íslandsbanka?

Ráðuneytinu er kunnugt um að Íslandsbanki hafi talið sér óheimilt að birta nöfn einhverra fjárfesta, sbr. bréf Bankasýslunnar til ráðherra dags. 6. apríl 2022. Líkt og birting ráðuneytisins á yfirliti yfir alla kaupendur ber með sér telur ráðuneytið að sambærilegar skorður séu ekki fyrir því að stjórnvöld birti upplýsingarnar.

b. Óskað er eftir lögfræðiáliti um hvort óheimilt sé að birta nöfn minni fjárfesta.

c. Upplýsingum um hvort Íslandsbanki óskað eftir fyrirfram samráði hjá Persónuvernd varðandi upplýsingagjöf um þá aðila sem keyptu hlutabréf í bankanum og eignuðust eftir það 1% eða minna í bankanum, sbr. 30. gr. persónuverndarlaga nr. 90/2018.

13. Hvernig samrýmist það markmiðum fjármálaráðherra um að draga úr fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs með sölnunni þegar einungis er gerð krafa um að kaupendur séu fagfjárfestar, sem felur einungis í sér kröfu um þekkingu og reynslu til að taka ákvörðun um og meta áhættuna af fjárfestingum?

Markmiðum um að draga úr áhættu sem fylgir því að umtalsverðir fjármunir ríkissjóðs séu bundnir í stórum eignarhlut í fjármálakerfinu er náð með því að minnka eignarhlutinn. Í því að eignarhald sé dreift og fjölbreytt felst ekki áhætta fyrir ríkissjóð. Líkt og fram kom á fundi ráðuneytisins og Bankasýslu ríkisins með fjárlaganefnd í aðdraganda sölnunnar eru það hinar umfangsmiklu breytingar á regluverki fjármálamarkaða sem gerðar hafa verið eftir fjármálakreppuna sem draga úr fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs af fjármálakerfinu almennt.

Ef eignarhald í bankanum væri takmarkað við þá aðila sem teljast hæfir til að fara með virkan eignarhlut (10% eða meira) myndi það augljóslega girða fyrir skráningu hans á markaði og standa í vegi fyrir markmiðum um dreift eignarhald. Dreift eignarhald var af hálfu Bankasýslu ríkisins og ráðgjafa stjórnvalda í söluferlinu talið samrýmast sjónarmiðum um langtímahagsmuni ríkissjóðs m.t.t. áhættu, sbr. rökstuttu mati Bankasýslu ríkisins þann 22. mars 2022, sem birt hefur verið á vef ráðuneytisins.

II) Spurningar sem bárust frá fjárlaganefnd 13. apríl 2022 eru eftirfarandi:

10. Vísað er til 57. gr. laga nr. 161/2002 og reglna Íslandsbanka hf. vegna hennar, sjá: https://cdn.islandsbanki.is/image/upload/v1/documents/Reglur_um_radstafanir_gegn_hagsmunaarekstrum.pdf.
 - a. Eiga fyrrgreindar reglur við um framkvæmd sölunnar?
 - b. Hvaða reglur gilda um viðskipti ráðherra sjálfs eða náinna fjölskyldumeðlima þegar ráðherra kemur fram fyrir hönd ríkisins í tengslum við sölu á eignarhlut þess í fjármálafyrirtækjum? Hafa verið settar formlegar reglur um slík viðskipti?**

Ekki gilda sérstakar reglur um viðskipti ráðherra eða fjölskyldumeðlima hans í tengslum við sölu ríkissjóðs á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Reglur sem tengjast meðferð trúnaðarupplýsinga af hálfu stjórnvalda, s.s. siðareglur ráðherra, sbr. VI. kafla laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 og ákvæði laga nr. 60/2021 um aðgerðir gegn markaðssvikum, sbr. einnig reglur ráðuneytis um meðferð innherjaupplýsinga og viðskipti starfsmanna með fjármálagerninga, koma ekki í veg fyrir þátttöku tiltekinna aðila í opnu söluflerli, hvort sem um er að ræða sölu með tilboðsfyrirkomulagi eða með full markaðssettu útboði.

Að því er varðar hæfisreglur stjórnsýsluréttar voru engar aðstæður fyrir hendi sem voru til þess fallnar að valda vanhæfi ráðherra, með vísan til þess hver aðkoma ráðherra og ráðuneytisins var að fyrirkomulaginu og þess að Bankasýsla ríkisins var framkvæmdaraðili sölunnar fyrir hönd ríkisins. Skipting á ábyrgð og verkefnum milli ráðherra og Bankasýslu ríkisins kemur skýrt fram í lögum um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þessari skiptingu er ætlað að tryggja að hlutlægni og jafnræði séu ráðandi við sölu á eignarhlutum. Af hálfu ráðherra var tekin ákvörðun um magn hlutabréfa sem skyldi selt, verð sem skyldi tekið og viðmið um skiptingu milli lykilmarkaðshóðenda, þ.e. að horft yrði til þess að skerða langtímafjárfesta minna en skammtímafjárfesta ef umfram eftirspurn yrði í útboðinu. Ekki var tekin afstaða til tiltekinna kaupenda. Athugun á bjóðendum fór fram í fjarlægð frá ráðuneytinu og engin málefnaleg ástæða var fyrir ráðuneytið til að kanna hver væri á bak við hvert tilboð. Umgjörð söluflerlisins var hönnuð til þess að koma í veg fyrir að ráðherra gæti hyglað einstökum bjóðendum á kostnað annarra og að ómálefnaleg sjónarmið gætu ráðið för. Það markmið náðist.

- c. Gilda reglur Íslandsbanka hf. um viðskipti við nákomna ættingja í tilviki á sölu á hlutabréfum ríkisins í bankanum?