

154. löggjafarþing 2023–2024.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## 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 almennum fjárfestum og fagfjárfestum, sbr. skilgreiningar í 5. og 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga.

3. gr.

*Meginreglur við ráðstöfun.*

Við ráðstöfun eignarhlutar skal horft til gagnsæis, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræðis í skilningi laga um opinber fjármál, nr. 123/2015.

4. gr.

*Framkvæmd markaðssetts útboð.*

Markaðssett útboð skal auglýst með tveggja daga fyrirvara hið minnsta með birtingu útboðslýsingar. Ráðherra skal semja við þar til bærán aðila, á grundvelli útboðsferlis, um gerð útboðslýsingar og utanumhald um tilboðsbækur.

Söluumboð í markaðssettu útboði hafa lögaðilar sem er heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar hér á landi og hafa óskað eftir þátttöku eigi síðar en [X. xxx 2024]. Söluþóknun er [0,XX%] af sölufjárhæð viðkomandi lögaðila.

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 [XX] daga fyrir birtingu útboðslýsingar, með [X]% fráviki 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 línulega, svo að allt hlutfé seljist. Þó skal ekki skerða áskriftir niður fyrir 2 m.kr., nema slíkt reynist nauðsynlegt til að mæta eftirspurn og skal það þá gert línulega.

- b. Í tilboðsbók B skal vera heimilt að gera tilboð umfram 20.000.000 kr. Lágmarksverð tilboðsbókar B skal ekki vera lægra en fasta verðið í tilboðsbók A. Heimilt er að greiða með peningum eða skuldabréfum í flokkunum HFF34 og HFF44. Reynist nauðsynlegt að skerða áskriftir til að mæta eftirspurn skal það gert á grundvelli verðs eingöngu.

Tilboð sem háð eru fyrirvörum eru ógild. Þrátt fyrir 2. mgr. skal Íslandsbanki hf. ekki hafa söluumboð í útboðinu.

#### 5. gr.

##### *Sérstakt hæfi, upplýsingagjöf og úttekt.*

Ákvæði II. kafla stjórnisýslulaga 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 birta opinberlega sundurliðaðar upplýsingar um hver og ein viðskipti með eignarhluti, þ.m.t. kennitölur og nöfn kaupenda.

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-liðir 4. gr. laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009.

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

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ráðuneytið naut í þeirri vinnu liðsinnis 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 höfðu 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 Bankasýsla 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 styrkari stöðir gagnsæis, jafnræðis og upplýsingagjafar 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 stefnunnar 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, m.t.t. 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 full markaðssett útboð, þ.e. opið útboð til allra fjárfesta.

## 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 stjórnýslunnar líkt og fram kom í skýrslu Ríkisendurskoðunar sem lá fyrir í nóvember 2022, um sölu Íslandsbanka.

Í frumvarpi þessu er því lögð til heimild sem nær til sölu á tilteknu fjármálafyrirtæki eingöngu og sem er einskorðuð við tilteknar söluaðferðir sem þykja tiltölulega einfaldar, gagnsæjar og til þess fallnar að tryggja jafnræði.

## 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.

Gert er ráð fyrir því að ná megi markmiðum frumvarpsins með nokkuð einföldum hætti 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 hafi verið fylgt við beitingu þeirra.

Gert er ráð fyrir að við samþykkt frumvarpsins falli lög um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum á brott. 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 eignarhluta

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 almennra fjárfesta og fagfjárfesta. Undirbúningur að slíku útboði tekur nokkrar vikur, þar sem útbúin er skráningarlýsing og kynningar haldnar með fagfjárfestum 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 (sk. eftirmarkaði) þar sem markaðsverð er fyrirbyggjandi. Í frumútboði liggur markaðsverð bréfanna 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 bara nokkrir dagar, en nokkrar vikur í tilfalli frumútboðs.

Í hefðbundnu markaðssettu útboði er gjarnan gerður samningur við söluráðgjafa sem lýsa mætti sem umboði eða samningi um kaup á bréfunum og endursölu þeirra til fjárfesta á markaði, sambærilegt og gert var í fyrri útboðum með eignarhluti í bankanum. Í útboðsferlinu fá söluráðgjafar óformleg tilboð frá mismunandi fjárfestum þar sem fram koma verð og magn sem lýkur með því að óskað er eftir skuldbindandi tilboðum og í kjölfarið er tekin ákvörðun um heildarmagn og sölugengi. 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 m.kr. eða minna fengu úthlutað eignarhlutum að fullu en fagfjárfestar voru skertir m.v. viðmið Bankasýslu ríkisins. Í markaðssettu útboði er unnt að haga málum með sambærilegum hætti fyrir almenna fjárfesta, en skerða fagfjárfesta eins 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 fyrir fram 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. Sú leið sem farin var í síðasta útboði er síður útsett fyrir slíkri atburðarás 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 með beinum hætti að sölunni.

*Mögulegt söluandvirði og sala til almennra fjárfesta*

Ríkið á nú 42,5% í Íslandsbanka eða 850 milljónir hluti. Heildarhlutafé bankans er 2 ma.kr. og í neðangreindri töflu má sjá markaðsvirði eignarhlutar ríkisins m.v. mismunandi gengi. Til viðmiðunar var gengið í síðustu sölu á eignarhlut ríkisins 117 kr. per hlut.

Virði 42,5% eignarhlutar ríkisins m.v. gengi (ma.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  $\leq$  1m.kr. samtals 15.592 eða rúmlega 10 ma.kr., og áskriftir einstaklinga með 1 til 75 m.kr. samtals 7.578 eða tæplega 77 ma.kr. Í heildina samtals 87 ma.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 yrði að selja 850 milljón hluti á einu eða tveimur árum eingöngu til einstaklinga. Ef ná á ásættanlegu verði er líkleggra að stærsti hlutinn yrði seldur til fagfjárfesta, ekki síst stofnanafjárfesta.

Sú söluaðferð sem lögð er til í frumvarpinu telst til opinna útboða eins og frumútboðið sem fór fram árið 2021 og hraðaða tilboðsfyrirkomulagið sem átti sér stað árið 2022. Í opnu útboði býðst öllum sem uppfylla sett skilyrði að gera tilboð. Til samanburðar er í lokuðu útboði aðeins tilteknum fyrir fram ákveðnum 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 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.

Líkt og áskilið er í reglum sem gilda um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa eru drög að frumvarpi þessu kynnt almenningi og sérstökum hagsmunaaðilum í opnu samráði á samráðsgátt stjórnvalda og kostur gefinn á umsögnum og ábendingum. Hæfilegur frestur er gefinn til athugasemda og niðurstöður birtar þar sem tekin er afstaða til sjónarmiða sem fram koma hjá umsagnaraðilum og gerð grein fyrir áhrifum þeirra á efni frumvarpsins.

## 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 lækkun 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 meira 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 hljótast 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 fjármögnunarförf 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 slitabúa. Þannig var um að ræða einskis tekjur sem féllu ríkissjóði til 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, í ljósi þess háa vaxtastig sem nú ríkir, 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 byggir 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 vera útsettir fyrir mögulegum ábata og mögulegu tapi af hlutabréfakaupum. 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 fyrir fram ákveðna söluaðferð, markaðssett útboð til fjárfesta í samræmi við ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga.

## 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 er ætlað að vera leiðarljós við sölu meðferðina sem heimilud er 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 sölu 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 byggja á fyrir fram ákveðnum 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 þeim 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. Samkvæmt almennum lögum er fjármálaþjónusta undanþegin útboðsskyldu en með 2. másl. 1. mgr. er engu að síður kveðið á um að bjóða skuli út þjónustu sem felst í gerð útboðslýsingar og utanumhalds um tilboðsbækur. Seðlabankinn mun þurfa að samþykka útboðslýsingu 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 og um niðurfellingu á tilskipun

2003/71/EB), 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.

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 -starfsemi í skilningi laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, sbr. g-lið 16. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Fjárfestingarþjónusta og -starfsemi er starfsleyfisskyld 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 skal koma 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 lánafyrirtæki geta einnig haft heimild til að veita fjárfestingarþjónustu og stunda fjárfestingarstarfsemi skv. 4. mgr. 20. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Erlendum verðbréfafyrirtækjum og lánastofnunum kann einnig að vera heimilt að hafa umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar samkvæmt ákvæðum laga um markaði fyrir fjármálagerninga og laga um fjármálafyrirtæki. Lögaðilum 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. Þá getur FME 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.

Söluumboð takmarkast samkvæmt sömu málsgrein við lögaðila sem óska eftir þátttöku í útboði eigi síðar en [X. xxx 2024]. 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, eftir að ákveðið er að efna til útboðs. Forgang hefur tilboðsbók A þar sem skerðingar skulu vera línulegar, þ.e. hlutfallslega eins. Eignarhlutum sem ekki seljast í tilboðsbók A er unnt að ráðstafa gegnum tilboðsbók B þar sem skerðingar skulu vera á grundvelli verðs.

Heimilað er að greiða með skuldabréfum ÍL-sjóðs (íbúðabréfa) í tilboðsbók B. Unnið hefur verið að því að leysa úr vanda ÍL-sjóðs í samræmi við áform ráðherra þar um, sbr. fyrirmæli laga um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Þessi heimild er liður í því og mun verð íbúðabréfanna taka mið af hreina verðinu 100.

Samkvæmt 4. mgr. verður ekki unnt að taka þátt í markaðssettu útboði með fyrirvörum. Jafnframt er þar áréttað að fjármálafyrirtækið sem selt er í muni ekki hafa beina aðkomu að sölu í slíku útboði, í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar frá nóvember 2022.

#### Um 5. gr.

Í 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lagt til að hæfisreglur II. kafla stjórnarsýslulaga gildi ekki um markaðssett útboð skv. 4. gr. II. kafla stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi gildir almennt um gerð samninga einkaréttar eðlis af hálfu ríkis og sveitarfélaga. 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 kaflans. Markaðssett útboð það sem kveðið er á um í frumvarpinu er þess eðlis að ekki verður talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið ráði för við ákvarðanatöku, sbr. sjónarmið 2. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Til að taka af allan vafa þar um þykir rétt að kveða með beinum hætti á um að hæfisreglurnar 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. Þessi atriði eru sérstaklega tilgreind í ákvæðinu vegna þess að þau gætu ella talist falla undir sérstakt þagnarskylduákvæði 2. mgr. 58. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Engum blöðum er um það að fletta að með ákvæðinu er gengið nokkuð langt í birtingu almennra persónuupplýsinga.

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 bærar ráðgjafafyrirtækis eða sjálfstætt starfandi sérfræðinga en þó er ekki útilokað að ráðherra óski eftir aðkomu Ríkisendurskoðunar í þessu skyni. Samkvæmt lögum 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 sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sem gilt hafa frá 2012 um ráðstafanir á borð við þær sem frumvarpið fjallar um. Að sama skapi er lagt til að þau ákvæði í lögum um Bankasýslu ríkisins sem varða sölu fjármálafyrirtækja falli úr þeim lögum 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 lög in á brott.