



# MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR\*

– sbr. [samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023](#)

\*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	FJR24010124, ráðstöfun eignarhluta í Íslandsbanka hf.
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Stig mats	<input type="checkbox"/> Frummat, sbr. 1. gr. samþykktarinnar <input checked="" type="checkbox"/> Endanlegt mat, sbr. 10. gr. samþykktarinnar
Dags.	22. febrúar 2024

## A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifaþáttum fyrir ríkið

### 1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifaþættir á fjárhag ríkissjóðs.

Yfirlýst stefna stjórnvalda er að selja eftirstandandi eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka og fyrirhuguð lagasetning gerir þá sölu mögulega. Ávinningur af sölu eignarhlutarins er margþættur. Með sölu er unnt að lækka skuldir og vaxtabyrði ríkissjóðs sem ella þyrfti að fjármagna rekstur sinn með öðrum hætti sem gera verður ráð fyrir að hefði aukinn kostnað í för með sér. Jafnframt dregur ríkissjóður úr áhættu sinni af eignarhaldi fjármálafyrirtækja sem er skynsamlegt bæði þar sem ríkissjóður er þegar með talsverða áhættu af slíku eignarhaldi í gegnum eign sína í Landsbankanum en einnig er talið óheppilegt að ríkissjóður sé, í gegnum slíkt eignarhald, stór aðili á samkeppnismarkaði.

- a) Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?

Fyrir liggur bókfært virði eignarhlutarins og greining á verðmæti hans miðað við mismunandi gengi. Jafnframt liggja fyrir upplýsingar um eftirspurn í fyrri útboðum sem gefa til kynna forsendur fyrir sölu eftirstandandi eignarhluta.

	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

- b) Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.

Engin trygging er fyrir því að söluandvirði eignarhlutar ríkissjóðs í Íslandsbanka jafngildi bókfærðu virði bankans í ríkisreikningi. Í dæmaskyni má vísa í töflu í lið( a) að framan sem sýnir virði eignarhlutarins miðað við mismunandi gengi í útboði.

- c) Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?

Fjárhagsáhrif ef eignarhluturinn er seldur eru varanleg þar sem eignir lækka og ekki verður sama þörf á aukinni skuldsetningu ríkissjóðs til að fjármagna rekstur. Þetta er í samræmi við þá fyrirætlun með frumvarpsdrögum að stuðla að meginmarkmiðum stefnunnar í opinberum fjármálum um lækkan skuldahlutfalls ríkissjóðs.

- d) Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldapróun.

Á ekki við.

- e) Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlíð og gjaldahlíð en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.

Sjá umfjöllun undir kafla A.2 um tekjubreytingar og kafla A.3 um útgjaldabreytingar.

## 2. Tekjubreytingar.

– Sjá gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

Ríkissjóður hættir að fá arðgreiðslur af eignarhluta sínum. Í fjárlögum 2024 er gert ráð fyrir arðgreiðslum en sú áætlun miðar við að bankinn verði seldur eftir aðalfund Íslandsbanka.

## 3. Útgjaldabreytingar.

Gera má ráð fyrir að kostnaður vegna fyrirhugaðra útboða geti í heildina numið í kringum 500 m.kr., en erfitt er að áætla hann nákvæmlega. Söluþóknun mun nema tilteknum hundraðshlutum úr prósentu af söluþóknun umsjónaraðila og þóknun til þess fjármálaþyrirtækis sem sér um gerð söluþóknunar kann sömuleiðis að vera tiltekinn hundraðshluti af söluþóknun þess. Kostnaður bókast á móti söluandvirði. Ríkissjóður öðlast handbært fé við sölu eignarhluta í Íslandsbanka, sem að öðru óbreyttu leiðir til lægri vaxtagjalda til framtíðar. Einnig gera frumvarpsdrögin ráð fyrir að ríkissjóður geti eignast HFF-bréf og áhrif þess eru sambærileg.

## 4. Eignabreytingar.

– Sjá sérstakan gátlista fyrir mat á fjárhagsáhrifum.

Áhættufjárfestingar á efnahag ríkissjóðs lækka sem nemur bókfærðu virði þess hlutar sem seldur yrði en á móti hækka handbært fé ef um markaðssett útboð er að ræða. Í skiptiútboði eignast ríkissjóður íbúðabréf eða skuldabréf í stað hlutabréfa sem síðar mætti nýta til að skuldajafna á móti skuld ríkissjóðs við ÍL-sjóð.

## 5. Aðrir áhrifaþættir varðandi ríkisfjármál.

- a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum.

Á ekki við.

- b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál.

Á ekki við

- c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs.

Sjá lið A.2 um tekjubreytingar, að framan.

- d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur.

Á ekki við.

- e) Rekstrarform ríkisstarfsemi.

Ekki er um ríkisstarfsemi að ræða.

- f) Opinber innkaup og útboð.

Samkvæmt lögum um opinber innkaup falli kaup opinberra aðila á „fjármálaþjónustu í tengslum við útgáfu, sölu, kaup eða aðilaskipti að verðbréfum eða öðrum sambærilegum fjármálagerningum“ ekki undir útbodsskyldu. Stjórnvald getur vel ákveðið að bjóða út slíka þjónustu og einnig getur löggjafinn ákveðið í sérlögum að slík þjónusta skuli boðin út.

- g) Eignaumsýsla ríkisins.

Í eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálaþyrirtæki kemur fram að ætlunin stjórnvalda sé að eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka þegar hagfelld og æskileg skilyrði eru fyrir hendi.

- h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna.

Á ekki við.

- i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara.

Á ekki við.

## B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun

### 1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins:

- a) í gildandi fjárlögum?

Í fjárlögum 2024 er gert ráð fyrir sölu á helming af 42,5% eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka. Takist ekki að selja þann hlut á árinu eykst fjárhörf sem því nemur sem að óbreyttu þarf að bregðast við með öðrum ráðstöfunum.

- b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs?

Á ekki við.

- c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar?

Í fjármálaáætlun 2024-2028 er gert ráð fyrir sölu eftirstandandi eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka 2024-2025.

### 2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum?

Kostnaður við ráðstöfun lækkar söluvirði eignahlutarins og ekki er sérstaklega áætlað fyrir þeim útgjöldum. Þar sem kostnaðurinn, sem einkum felst í aðkeyptri ráðgjöf og sölulaunum, mun dragast frá söluandvirðinu er ekki reiknað með teljandi beinum kostnaði fyrir ríkissjóð.

### 3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu?

Á ekki við.

## C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni

### 1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið.

Ekki er að vænta markverðra áhrifa á heildareftirspurn af frumvarpsdrögum. Vera má að aukið framboð hlutabréfa á borð við það sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir sé til þess fallið að auka eftirspurn eftir hlutabréfum á kostnað annarra sparnaðarforma. Nær útilokað má telja að sala á eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka, að hluta eða í heild, breyti neyslu- og sparnaðarákvörðunum heimila að svo miklu leyti að það hafi áhrif á eftirspurn í hagkerfinu í heild og afleiddar hagstærðir s.s. verðbólgu og vexti. Sala á eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka gerir ríkissjóði hins vegar kleift að draga úr fjármögnunarþörf ríkissjóðs, sem leiðir til lægri skulda og vaxtagjalda en ella.

### 2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Á ekki við.

### 3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).

Á ekki við.

- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).

Á ekki við.

- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).

Á ekki við.

- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef

fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum).

Á ekki við.

#### D. Önnur áhrif

**1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.**

– Ath. að skylt er að leggja slíkt mat fyrir Samband íslenskra sveitarfélaga til umsagnar og tilkynna niðurstöðu máls til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Á ekki við.

**2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).**

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með fjögurra mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við.

**3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.**

– Ath. tilkynningarskyldu til ESA með þriggja mánaða fyrirvara, sbr. 1. og 2. gr. reglugerðar nr. 666/2011.

Á ekki við.

**4. Áhrif á byggðalög.**

Á ekki við.

**5. Áhrif á frjáls félagasamtök.**

Á ekki við.

**6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.**

– Sjá [leiðarvísi](#) fyrir mat á jafnréttisáhrifum.

– Sjá [greiningarramma](#) fyrir jafnréttismat.

*Rannsóknir sýna að karlar taka almennt meiri áhættu í fjárhagslegum ákvörðunum en konur. Þeir hafa einnig hærra meðaltekjur og eru að meðaltali eignameiri en konur og sem slíkir líklegri til að vera útsettir fyrir mögulegum ábata og mögulegu tapi af hlutabréfakaupum. Aðferðirnar við ráðstöfun eignarhlutarins byggja á jafnræði og gagnsæi. 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 hlutabréfaútbodum kunni að hafa væntingar um hagnað þá fylgir því áhætta að stunda hlutabréfaviðskipti og ætíð er óvissa til staðar um framvindu markaðsverðs eftir slík útbod.*

*Ekki er því líklegt að útbod 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.*

**7. Áhrif á lýðheilsu.**

Á ekki við.

**8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.**

Á ekki við.

**9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.**

Á ekki við.

**10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.**

*Verkefnið kallar á aðkeypta þjónustu, þ.e. ráðgjafa sem verður ráðuneytinu innan handar annars vegar og fjármálafyrirtæki sem hefur með höndum sölulýsingu og umsjón tilboðsbóka vegna markaðssetts útbóðs hins vegar. Ráðuneytið hefur burði til að stýra verkefninu. Söluaðilar sem óska eftir þátttöku munu safna tilboðum í markaðssettu útbóði.*

**11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélags hópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálfstætt starfandi/utan vinnumarkaðar.**

Á ekki við.

**12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.**

Á ekki við.

**E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á**

**1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.**

Í eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki kemur fram að ætlunin sé að selja eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka þegar hagfelld og æskileg skilyrði eru fyrir hendi. Eignarhaldi ríkissjóðs á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta, enda geta áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta rýrt verðmæti eignarhlutanna.

Lagaumgjörð og eftirlit með fjármálakerfinu hefur tekið miklum breytingum til batnaðar undanfarin 15 ár. Breytingarnar fela í sér að áhætta af rekstri fjármálafyrirtækja er í auknum mæli borin af eigendum fyrirtækjanna. Þannig er dregið úr líkum á því að áföll í rekstri þeirra leiði beinlínis til kostnaðar fyrir ríkissjóð og þar með almenning. Raungerist slík áföll engu að síður, 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.

Ef horft er til eigin fjár Landsbanka og Íslandsbanka samkvæmt ársuppgjöri þeirra fyrir 2023 var ríkissjóður með um 394 ma.kr., eða um 9% af VLF, bundna í eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Áframhaldandi sala á eignarhlut ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum er til þess fallin að draga úr áhættu sem fylgir slíkum eignarhlut. Ráðstöfun í tengslum við uppgjör ÍL-sjóðs er til þess fallin að lækka skuldir ríkisins, en að öðru leyti hefur sala ríkissjóðs á eignarhlut í Íslandsbanka í sjálfu sér ekki önnur áhrif á efnahagsreikning ríkissjóðs en að umbreyta eignarhlut í fjármálafyrirtæki, sem fylgir áhættu, yfir í reiðufé. Rétt er þó að geta þess að ekki er hægt að tryggja að ríkissjóður fái söluandvirði umfram bókfært virði í ríkisreikningi í fyrirhuguðu útboði. Því er ólíklegt að afkoma ríkissjóðs batni eða að rými skapist til aukinna útgjalda vegna sölunnar.

Skynsamleg ráðstöfun reiðufjárins dregur úr fjármögnunarþörf 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 innviðaffjárfestingar.

Á móti vegur vitaskuld að sala á eignarhlut í Íslandsbanka gerir það að verkum að ríkissjóður fær minni hlutdeild í arðgreiðslum bankans, að því marki sem um þær verður að ræða. Gert er ráð fyrir þessu í fjármálaáætlun. Þyngra vegur 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. Ríkissjóður stefnir enda ekki á að eiga meiri hluta í fjármálafyrirtækjum á almennum markaði til lengri tíma. Þvert á móti er stefna ríkissjóðs að draga markvisst úr eignarhaldi fyrirtækja á samkeppnismarkaði og einskorða aðkomu ríkissjóðs við tilfelli þar sem um markaðsbrest er að ræða. Ekki fæst séð að slíkur markaðsbrestur sé til staðar á fjármálamarkaði um þessar mundir, m.a. í ljósi þess breytta lagaumhverfis sem fjallað er um að framan.

Þrátt fyrir framangreint er talið varfærið að ríkissjóðir eigi áfram verulegan eignarhlut, 34-40%, í Landsbankanum til lengri tíma til að tryggja nauðsynlega innviði fjármálakerfisins. Í frumvarpsdrögum er lagt til að lög um sölumæðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum falli brott og því mun, verði frumvarpsdrögin að lögum, þurfa að koma til kasta Alþingis ef og þegar taka á frekari skref til að minnka hlut ríkisins í fjármálafyrirtækjum umfram það sem lagt er til.

**2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.**

Á ekki við.

**3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).**

Ávinningur af þeim ráðstöfunum sem fyrirhuguð lagasetning beinist að felst einkum í bættri skuldastöðu, minni vaxtakostnaði en ríkissjóður stæði ella frammi fyrir og minni áhættutöku með ráðstöfun sameiginlegra sjóða. Sá ávinningur vegur talsvert þyngra en fyrirsjáanlegur kostnaður og fyrirhöfn.

#### **F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati**

**1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR?**

Áform um ráðstöfun eignarhlutans eru í samræmi við áherslur í ríkisfjármálum sem m.a. hafa birst í fjárlögum og fjármálaáætlun.

**2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma?**

Já, áform um að eignarhluturinn verði seldur á tímabilinu 2024-2025 hafa ekki breyst.

**3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?**

Á ekki við.