

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka hf.,
nr. 80/2024 (framkvæmd markaðssetts útboðs).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. másl. 1. mgr. orðast svo: Markaðssett útboð skal auglýst samhliða birtingu útboðslýsingar og standa yfir í þrjú daga hið minnsta.
- 1.–3. másl. 3. mgr. orðast svo: Markaðssettu útboði skal skipt í tilboðsbók A, tilboðsbók B og tilboðsbók C. Sala samkvæmt tilboðsbók A skal hafa forgang við úthlutun, síðan sala samkvæmt tilboðsbók B og loks sala samkvæmt tilboðsbók C. Lágmarkstilboð skal vera 100.000 kr. í tilboðsbók A, 2.000.000 kr. í tilboðsbók B og 300.000.000 kr. í tilboðsbók C.
- Í stað orðsins „heildarmagni“ í 2. másl. b-liðar 3. mgr. kemur: grunnmagni.
- Við 3. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Í tilboðsbók C skal vera heimilt að gera tilboð m.a. á grundvelli markaðsþreifinga á aðdraganda útboðsins. Söluverð skal vera hið sama og í tilboðsbók B og tilboðsgjöfum í tilboðsbók C skal gefinn kostur á að hækka tilboðsverð sín til jafns við verðið í tilboðsbók B hafi tilboð þeirra verið lægri. Einungis eftirlitsskyldum fagfjárfestum sem gera tilboð fyrir eigin reikning og uppfylla það skilyrði að samanlögð fjárhæð eigna þeirra sé jafnvirði 70 milljarða kr. eða hærri skal vera heimilt að gera tilboð. Úthlutun í tilboðsbók C skal byggja á fyrirframákveðnum og birtum viðmiðum sem hafa hagkvæmni útboðsins að leiðarljósi. Í viðmiðunum skal horft til þátttöku í útboðsferlinu, fjárhæðar tilboðs, tímasetningar tilboðs og gæða fjárfestis með vísan til fyrirsjáanlegrar getu og vilja tilboðsgjafa til þess að samþætta til lengri tíma hagsmuni sína við hagsmuni Íslandsbanka hf.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- Tilvísunin „2. mgr. 4. gr.“ í lokamásl. 3. mgr. fellur brott.
- Í stað orðanna „ráðherra fela óháðum aðila að“ í 4. mgr. kemur: Ríkisendurskoðun.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu með aðstoð fjármálaráðgjafa og lögfræðilegra ráðgjafa.

Vinna hefur staðið yfir undanfarna mánuði við undirbúning á sölu eftirstandandi hlutar ríkisins í Íslandsbanka hf. á grundvelli þeirrar söluaðferðar sem lögfest var með lögum um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka hf., nr. 80/2024. Í undirbúningsvinnunni hafa komið fram sjónarmið þess efnis að fyrirkomulag gildandi laga um framkvæmd markaðssetts útboðs geti dregið talsvert úr áhuga erlendra fagfjárfesta á þátttöku. Þá þarfnist sum ákvæði ítarlegri útfærslu eða nánari skýringu til þess að auka líkur á því að útboðið gangi vel.

2. Tilefni og nauðsyn.

Tilefni frumvarpsins og nauðsyn þess tengist fram komnum ábendingum um að gildandi lög skapi hættu á því að ríkinu takist ekki að ráðstafa eignarhlut sínum í Íslandsbanka sökum þess að hlutlægni hafi verið forgangsraðað um of á kostnað hagkvæmni. Sölu ráðgjafar telja óbreytt fyrirkomulag líklegt til þess að bitna á þátttöku erlendra fagfjárfesta og skriðþunga eftirspurnar frá upphafi útboðs, en hvort tveggja er til þess fallið að stuðla að árangursríku og hagkvæmu útboði. Breytingarnar sem lagðar eru til miða að því að mæta framangreindum markmiðum án þess að hrófla við fyrirsjáanleika og gagnsæi um þátttöku fjárfesta og framkvæmd þess sem kallað er hollenskt útboð. Hollenskt útboð, sem gildandi lög kveða á um, er uppboðsfyrirkomulag þar sem tilboðum fjárfesta er raðað eftir verði og lægsta tilboðsverð sem nær tilteknu magni verður söluverðið sem allir tilboðsgjafar greiða, verði tilboði þeirra tekið, óháð því hvaða verð þeir buðu.

Þetta fyrirkomulag er sjaldgæft í sambærilegum útboðum í Evrópu og Bandaríkjunum og slík útboð innihalda enga hvata fyrir fjárfesta til þess að koma snemma inn í ferlið og auka með því skriðþunga eftirspurnar í upphafi útboðs. Þau innihalda þvert á móti hvata fyrir fjárfesta til að gera tilboð í lok útboðsins og draga þannig úr skriðþunga eftirspurnar og skilvirkni verðmyndunar. Hætt er við að verðmyndun verði afturhlaðin (í lokin frekar en framan af eða jafnt og þétt yfir útboðstímabilið) og óskilvirk. Viðbúið er að erfitt verði að fá erlenda fjárfesta að borðinu við þær aðstæður að verðmyndun er afturhlaðin og úthlutun að öllu leyti vélræn, þar sem það telst óvenjulegt fyrirkomulag á erlendum mörkuðum.

3. Meginefni.

3.1 Almenn.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar til að freista þess að sníða af vankanta gildandi laga, án þess þó að stefna í hættu grundvallargildum laganna: gagnsæi, hagkvæmni, hlutlægni og jafnræði við ráðstöfun eignarhluta ríkisins. Annars vegar með smávægilegum breytingum á lágmarkstíma auglýsingar útboðsins og hins vegar með nýrri tilboðsbók C. Útboðinu verður því skipt í þrjár tilboðsbækur: Tilboðsbók A fyrir almenna fjárfesta með lægri fjárhæðir, tilboðsbók B fyrir stærri tilboð með verðmyndun í hollensku útboði og svo tilboðsbók C fyrir stóra fagfjárfesta.

Með breytingunum er stefnt að því að auka líkurnar á aðkomu stórra erlendra fagfjárfesta og þannig auka eftirspurn og vægi meginmarkmiðs laganna um hagkvæmni, án þess þó að víkja frá yfirlýstum markmiðum og tilgangi þeirra um hlutlægni og jafnræði. Það er einkum gert með viðbótinni um sérstaka tilboðsbók C, sem er eingöngu ætluð fyrir afmarkaðan hóp fagfjárfesta og heimild til þess að efna til markaðspreifinga við slíka aðila.

Í lögnum er nú þegar heimild til að ráðstafa að hluta eða öllu leyti eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka. Með þessum breytingum er hnykkt á þeirri heimild ráðherra að auka magnið til sölu eftir að hún er farin af stað, gefi framvinda eftirspurnar tilefni til þess. Þetta yrði gert með því að skilgreina grunnmagn útboðsins í útboðslýsingu og upplýsa um leið að til greina komi að auka magn útboðsins eftir að tilboð hafa verið lögð fram.

Þá er einnig lögð til breyting á heimild til að fela óháðum aðila að gera úttekt á því hvort útboð hafi farið fram í samræmi við ákvæði laganna og þetta hlutverk verði falið Ríkisendurskoðun.

3.2 Nánar um lágmarkstíma útboðs.

Í lögnum er kveðið á um lágmarkstíma auglýsingar markaðssetts útboðs. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að útboðslýsing skuli liggja fyrir tveimur dögum áður en útboðið hefst og að hún skuli geyma upplýsingar um fast verð sem lagt skal til grundvallar í tilboðsbók A og nema meðalverði hlutabréfa í Íslandsbanka hf. síðustu 15 daga fyrir birtingu útboðslýsingar, eða síðasta dagslokagengi, með að hámarki 5% frávik til lækkunar.

Í framkvæmd þykir það síður fýsilegt að ákveða verð tveimur dögum áður en útboðið hefst þegar um skráð hlutabréf er að ræða. Við þær aðstæður skapast hætta á að markaðsverð breytist frá útgáfu útboðslýsingar fram að upphafi viðskipta í útboðinu, sem dregið getur úr vilja fjárfesta til þátttöku. Lækki markaðsverð niður fyrir verðið sem birt verður í útboðslýsingu, þannig að ódýrara verði að kaupa á markaði en að taka þátt í útboðinu, má leiða að því líkur að þátttaka og eftirspurn í útboðinu minnki og þátttaka í því verði lakari, þ.e. ekki aðeins minni heldur einnig með minna vægi frá eftirsóknarverðum fagfjárfestum. Það gæti haft neikvæð áhrif á verðmyndun.

Til að bregðast við hættu á ófyrirséðum verðbreytingum, frá útgáfu útboðslýsingar og þar til viðskipti hefjast, er lögð til minni háttar breyting, á ákvæði 1. mgr. 4. gr. um lágmarkstíma, sem miðar að því að þessir tveir atburðir gerist samtímis. Fast verð í tilboðsbók A mun þannig eftir sem áður fyrst koma fram í útboðslýsingu, en engin viðskipti eiga sér stað á markaði eftir að verðið er fest og áður en viðskipti á grundvelli útboðsins fara fram. Önnur leið að sama marki væri stöðvun viðskipta í kauphöll Nasdaq Iceland á meðan útboðinu stendur. Slík ráðstöfun þykir aftur á móti frekar til þess fallin að ganga gegn hagsmunum fjárfesta auk þess sem bent hefur verið á að útboð í öðrum löndum á Evrópska efnahagssvæðinu fara jafnan fram án þess að viðskipti séu stöðvuð. Með hliðsjón af þeirri ráðgjöf sem hefur verið aflað þykir með framangreindu bætt úr ágalla ákvæðisins og skerpt á efni þess í þágu hagsmuna seljanda og fjárfesta.

Með það að markmiði að breytingin verði ekki til þess að svipta fjárfesta tækifæri til að kynna sér efni útboðslýsingarinnar er lagt til að í ákvæðinu komi fram hversu lengi útboðið skuli standa. Með því er jafnframt skerpt á tímalengd útboðsins, en gildandi ákvæði mætti skilja þannig að útboðið skuli standa í tvo daga. Miðað við markaðsframkvæmd þykir sá tími of stuttur, einkum fyrir almenna fjárfesta.

Með frumvarpinu er ætlunin að skýra orðalag ákvæðisins um lágmarkstíma, auk þess að stuðla að skipulegum viðskiptum í tengslum við útboðið. Ætla má að slíkt hafi jákvæð áhrif á vilja fjárfesta til þátttöku. Vernd hagsmuna fjárfesta eykst gegn áhættunni af því að útboðið misfarist, eða að ákvörðun verðs, fyrir upphaf útboðs, hafi veruleg neikvæð áhrif á markaðsverð hlutabréfa í Íslandsbanka.

3.3 Nánar um nýja tilboðsbók C.

Lagðar eru til breytingar sem bæta við þriðju tilboðsbókinni, tilboðsbók C. Í henni getur afmarkaður hópur fagfjárfesta, sem uppfylla tiltekin hlutlæg skilyrði til þátttöku, lagt fram tilboð, þar á meðal á grundvelli markaðsþreifinga sem söluaðilar framkvæma. Með þessu er horft til þess að auka vægi meginmarkmiðs laganna um hagkvæmni. Hætta er á að óbreytt lög forgangsraði um of öðrum markmiðum, á kostnað hagkvæmni.

Af hálfu söluráðgjafa hefur komið fram að hollensk útboð, sem áður eru nefnd, séu því marki brennd að fjárfestar hafi hvata til að gera tilboð seint í ferlinu. Í gildandi lögum skorti þannig hvata fyrir fjárfesta til þess að koma snemma inn í ferlið og með því auka skriðþunga eftirspurnar í upphafi útboðs. Í útboði á grundvelli laganna óbreyttra sé viðbúið að verðmyndun verði afturhlaðin og óskilvirk. Þá yrði eftirspurn meðal erlendra fagfjárfesta hugsanlega lítil þar sem þeir kynnu að telja útfærslu laganna á skjön við markaðsvenju. Áhrifin á hagkvæmni yrðu jafnvel svo neikvæð að útboðið gæti misfarist.

Breytingin miðar að því að vernda gildandi hlutlægt fyrirkomulag verðmyndunar í tilboðsbók B, enda er tilboðum í tilboðsbók C ekki ætlað að hrófla við verðmynduninni. Verðmyndun í tilboðsbók B mun eftir sem áður fara þannig fram að tilboðum verður raðað eftir verði og endanlegt söluverð verður lægsta samþykkt tilboðsverðið sem nær því magni sem selja á. Þetta fyrirkomulag er oft kallað hollenskt útboð. Viðbótin sem lögð er til vísar sem fyrr segir til þess að lægsta tilboðsverð sem nær grunnmagni útboðsins skuli vera söluverðið.

Til þess að mæta eftirspurn í tilboðsbók C getur ráðherra nýtt stækkunarheimild til að auka fjölda hluta til sölu í útboðinu. Grunnmagn í útboði er fjöldi hluta sem lagt er upp með að selja samkvæmt útboðslýsingunni, sem birt er í aðdraganda útboðs, en heildarmagn er fjöldi hluta sem seldir hafa verið í lok útboðs. Gefi eftirspurn tilefni til getur ráðherra aukið fjölda þeirra hluta sem er til sölu, annars helst fjöldinn óbreyttur frá útboðslýsingu og heildarmagn er þá jafnt grunnmagni.

Við úthlutun hefur tilboðsbók A fyrsta forgang og tilboðsbók B næsta forgang, á undan tilboðsbók C. Með öðrum orðum mun úthlutun til fjárfesta í tilboðsbók B fara fram án þess að sæta skerðingu vegna eftirspurnar fjárfesta í tilboðsbók C. Verðið sem myndast fyrir tilboðsbók B í hollensku útboði mun einnig gilda um tilboðsbók C. Verðið í tilboðsbókum B og C verður hærra eða jafnt og verðið í tilboðsbók A.

Eiginleikar tilboðsbókar C og skilyrði fyrir þátttöku í henni koma fram í tillögu að nýjum staflíð, c-lið, í 3. mgr. 4. gr. Útfærslan í gildandi lögum um jafnræði kaupenda þykir standa því í vegi að kjölfestufjárfestar verði fengnir að borðinu í aðdraganda útboðsins. Í ljósi markmiðsins um hagkvæmni þykir rétt að tiltaka í lögunum að heimilt verði að nýta aðferðir á borð við markaðsþreifingar. Markaðsþreifingar miða að því að fá hina eftirsóknarverðu fjárfesta að borðinu fyrr en seinna. Markaðsþreifingar yrðu ekki skilyrði fyrir þátttöku í tilboðsbók C.

Forsenda þess að heimila þátttöku í tilboðsbók C án undanfarandi markaðsþreifinga er að gera hlutlægu skilyrðin fyrir þátttöku í tilboðsbókinni nægilega skýr og takmarkandi þannig að þau útiloki þá sem standa utan afmarkaðs hóps fagfjárfesta. Þannig gerir breytingin ráð fyrir að þeir aðilar einir geti gert tilboð í tilboðsbók C sem lúta eftirliti stjórnvalda, hafi ákvörðunarvald um eignir að jafnvirði a.m.k. 70 milljarða kr., og gera tilboð fyrir eigin reikning. Að því er varðar Evrópska efnahagssvæðið er hér um að ræða aðila sem falla undir skilgreiningu a-liðar 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, og samsvarandi ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2014/65/ESB um markaði fyrir fjármálagerninga (MiFID II). Þessu til viðbótar er lagt til að sett verði inn skilyrði um að lágmarkstilboð verði 300.000.000 kr. í tilboðsbók C. Ætla má að á Íslandi sé sá hópur sem uppfylli þessi skilyrði afmarkaður við stærri lífeyrissjóði. Kröfunni um að

viðskipti fari fram fyrir eigin reikning er ætlað að girða fyrir að aðilar sem uppfylla ekki hin þröngu skilyrði geti óbeint átt hlutdeild í tilboði í tilboðsbók C, sem einungis er ætluð fjárfesturkum fjárfestum.

Gætt er að jafnræði fjárfesta þótt bætt sé við tilboðsbók C, sem takmörkuð er við eftirlitsskylda fagfjárfesta. Með henni væri hlutaðeigandi veitt óbeint vilýrði um skerf af úthlutun í útboðinu, séu þeir reiðubúnir að hækka tilboðsverð sitt til samræmis við niðurstöðu í tilboðsbók B þegar það liggja fyrir. Á móti kemur að tilboðsbækur A og B hafa forgang til úthlutunar á kostnað fjárfesta í tilboðsbók C. Grundvallarmarkmiðum laganna um forgang almennings og hlutlæg viðmið varðandi tilboðsbækur A og B er með þessu móti áfram haldið í forgrunni. Jafnframt er samræmis og jafnræðis gætt milli tilboðsgjafa sem eins er ástatt um.

3.4 Úthlutun innan tilboðsbóka A, B og C.

Ákvörðun um úthlutun á grundvelli fram kominna tilboða verður byggð á lögunum, að virtum tillögum yfirumsjónaraðila útboðsins. Endanleg ákvörðun ráðherra verður tekin að fenginni ráðgjöf ráðuneytisins og fjármálaráðgjafa ríkisins í útboðinu. Að því er varðar tilboðsbækur A og B er ekkert svigrúm til mats við ákvarðanatöku um úthlutun eftir að ákveðið er að efna til útboðs. Svigrúm við úthlutun úr tilboðsbók C er á hinn bóginn talið nauðsynlegt, þar sem hlutfallsleg úthlutun er ekki markaðsvenja varðandi stóra fagfjárfesta sem uppfylla skilyrði tilboðsbókar C. Óhefðbundið er að áskriftum sé eingöngu úthlutað á grundvelli hlutlægra sjónarmiða. Takmarkað svigrúm við úthlutun kann að þjóna hagsmunum seljanda, Íslandsbanka hf. og almennra fjárfesta, auk þeirra fagfjárfesta sem tilboðsbók C er ætluð fyrir. Hópur mögulegra fjárfesta í tilboðsbók C er skýrt afmarkaður með hlutlægum þátttökuskilyrðum. Í frumvarpinu er þess vegna lagt til að ráðherra verði eftirlátið afmarkað svigrúm til ákvörðunartöku varðandi tilboðsbók C á grundvelli fyrirframákveðinna og birtra viðmiða.

Á meðal hlutlægra mælikvarða sem gert er ráð fyrir að litið verði til um virka þátttöku í útboðsferlinu má nefna fjölda skjalfestra samtala í tengslum við viðskiptin, skriflega endurgjöf eða annars konar skjalfestar undirtektir sem unnt er að byggja á við framkvæmd viðskipta og umfang samskipta við stjórnendateymi Íslandsbanka, þ.m.t. á kynningum stjórnenda.

Með undirtektum er vísað til þess að viðkomandi fylgist ekki einungis með ferlinu heldur sýni að hann sé tilbúinn til þátttöku og muni þannig leggja sitt af mörkum til að útboðið gangi upp. Ef stærrí pantanir eru lagðar inn í tilboðsbókina má gera ráð fyrir að þær njóti forgangs fram yfir minni. Varðandi tímasetningu tilboðsgerðar skal horft til þess hversu snemma fyrstu fjárfestar taka þátt í útboðinu, tímasetningu fyrstu samskipta við bankann og/eða stjórnendur hans, tímasetningu, hvers kyns vísbendingar um áhuga og tímasetningu gerðar tilboðsins sjálfs í tilboðsbók C.

Meta skal gæði fjárfestis með hliðsjón af því hvort um er að ræða langtímafjárfesti eða fjárfesti sem horfir til skemmri tíma, umfang og fjárhæð eigna sem fjárfestir hefur ákvörðunarvald yfir. Jafnframt skal hafa hliðsjón af sérhæfingu hans í fjárfestingum af þessum toga, sannreynt orðspor um stuðning við útgefendur hlutabréfa á fjármálamörkuðum (eignarhald í fjármálafyrirtækjum á heimsvísu), við íslenska útgefendur og þátttöku í viðskiptum á hlutabréfamarkaði sem gefur til kynna getu til þess að styðja frekar við bankann þegar fram í sækir, til að samþætta hagsmuni sína hagsmunum hans og til að stuðla að jákvæðum áhrifum á eftirmarkað bréfanna.

Söluaðilar skulu leggja mat á fjárfesta með hliðsjón af viðmiðum ráðuneytisins um úthlutun í tilboðsbók C og halda því til haga hvernig viðmiðum er beitt við uppbyggingu tilboðsbókar C. Sá rökstuðningur skal borinn undir fjármálaráðgjafa ríkisins í útboðinu sem staðfestir

nálgunina. Hún er loks borin undir fjármála- og efnahagsráðherra sem fer með endanlegt ákvörðunarvald.

Í 5. gr. laganna er kveðið á um að ef farið er með ráðstöfun hlutanna í samræmi við 4. gr. laganna, sem fjallar um markaðssett útboð, gildi ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, um sérstakt hæfi til meðferðar mála, ekki um slíkt útboð. Í frumvarpi þessu er ekki lagt til að gerðar verði breytingar á því, þó að gert sé ráð fyrir því í frumvarpinu að takmarkað svigrúm til mats verði til staðar varðandi úthlutun úr tilboðsbók C. Eðli þeirra viðskipta sem heimiluð eru í tilboðsbók C, ekki síst afmörkun fjárfesta við stóra eftirlitsskylda aðila, er þannig að afar takmörkuð hætta er á því að hagsmunum þeim sem hæfisreglunum er ætlað að vernda sé teft í tvísýnu með því að undanskilja útboðið áfram gildissviði II. kafla stjórnsýslulaga. Þá er byggt á því í frumvarpinu að úthlutun úr tilboðsbók C verði ákveðin á grundvelli birtra viðmiða sem hafi hagkvæmi útboðsins að leiðarljósi. Slík málsmeðferð dregur verulega úr hættu á að áður-nefndir verndarhagsmunir séu í hættu. Loks munu ólögfestar meginreglur stjórnsýsluréttarins eftir sem áður gilda um slíka úthlutun og veita efnislega vernd gagnvart ómálefnalegum ákvörðunum eða mismunun.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 1. mgr. 46. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, er áskilið að heimildar sé aflað í lögum vegna tiltekinnar ráðstafa eigna ríkisins sem verðgildi hafa, m.a. þegar um er að ræða minnihlutaeign ríkisins í félögum. Samkvæmt 3. mgr. greinarinnar skal sala eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum byggjast á sérstökum lögum þar um. Lög um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka hf., sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2024, þykja samræmast þeim áskilnaði.

5. Samráð.

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is, mál nr. S-29/2025. Í umsögnum komu fram sjónarmið til stuðnings fyrirhugaðri sölu á eftirstandandi eignarhlut sem og forgangi almennings sem gert er ráð fyrir. Fram kom ábending um að skýra mætti betur forgang í úthlutun til tilboðsbóka A og B á kostnað tilboðsbókar C. Því er til að svara er að engin tilboð verða samþykkt í öðrum bókum fyrr en öll tilboð í A-bók hafa verið samþykkt. Eignarhlutum sem ekki seljast í tilboðsbók A er unnt að ráðstafa gegnum tilboðsbók B og því sem eftir stendur verður svo ráðstafað í gegnum tilboðsbók C. Ef eftirspurn er mikil með tilliti til grunnmagns útboðsins kemur til álita að nýta stækkunarmöguleika fyrir tilboðsbók C. Líkt og fram kemur í kafla 3.3 hér að framan er grunnmagn útboðs sá fjöldi hluta sem lagt er upp með að selja samkvæmt útboðslýsingu og heildarmagn sá fjöldi sem að lokum selst í útboðinu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að orðið grunnmagn komi í stað heildarmagns í fyrirmælum um tilboðsbók B, þannig að þau kveði á um að söluverð skuli vera lægsta tilboðsverð sem nær grunnmagni útboðsins.

Varðandi það að fjársterkir aðilar geti keypt upp stóran hlut í tilboðsbók A með samningum við einstaklinga er til svars að tilboðsbók A er ætluð einstaklingum en ekki eru takmarkanir á því hvað þeir einstaklingar gera svo við hluti sem þeir kaupa, t.d. hvort þeir selji hlut sinn áfram. Á hinn bóginn má gera ráð fyrir að slíkt magn muni standa til boða í tilboðsbók B að fjársterkur aðili myndi fyrst og fremst beina sjónum sínum að þeirri tilboðsbók.

6. Mat á áhrifum.

Reifað er í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um ráðstöfun eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka hf. (þskj. 1365, 920. mál á 154. löggjafarþingi) að í eigandastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki komi fram að ætlunin sé að selja eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka þegar hagfelld og æskileg skilyrði eru fyrir hendi. Líkt og segir í greinargerðinni er sala á eignarhlut ríkissjóðs í Íslandsbanka til þess fallin að lækka skuldir og skuldahlutfall ríkissjóðs svo þó nokkru nemi, sem aftur lækki vaxtagjöld ríkisins. Á móti kemur að arðgreiðslur til ríkissjóðs munu lækka eftir því sem meira er selt.

Frumvarp þetta, verði það samþykkt, hefur ekki í för með sér breytingar á framangreindu áhrifamati. Það er þó til þess fallið að tryggja enn betur að markmið laganna um hagkvæmni náist.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er í fyrsta lagi lögð til sú breyting á 1. másl. 1. mgr. 4. gr. laganna, sem fjallar um lágmarkstíma auglýsingar markaðssetts útboðs, að í stað þess að útboð skuli „auglýst með tveggja daga fyrirvara hið minnsta með birtingu útboðslýsingar“ verði mælt fyrir um að útboð skuli „auglýst samhliða birtingu útboðslýsingar og standa yfir í þrjú daga hið minnsta“. Breytingin er til þess fallin að taka af vafa um hvenær útboðið hefst í reynd. Með hliðsjón af lýsingarreglugerðinni¹ og því að birting lýsingar og auglýsing útboðs eru tvær aðskildar aðgerðir er lagt til að kveðið verði á um að útboðið verði auglýst samhliða birtingu útboðslýsingar, frekar en með birtingu lýsingarinnar.

Þá er lagt til að í 1.–3. másl. 3. mgr. 4. gr. verði kveðið á um þrjár tilboðsbækur (A, B og C) í stað tveggja (A og B). Sala í tilboðsbók A hafi áfram forgang og síðan sala í tilboðsbók B. Mismunandi lágmarkstilboð eru lögð til fyrir hverja tilboðsbók eins og í gildandi lögum en lágmarkstilboð í hina nýju tilboðsbók C er umtalsvert hærra en í hinar tvær.

Einnig er lögð til breyting sem vísar til þess að lægsta tilboðsverð sem nær grunnmagni útboðsins skuli vera söluverðið í tilboðsbók B, frekar en að þar sé horft til heildarmagns. Um mun á grunnmagni og heildarmagni vísast til kafla 3.3 í almennum athugasemdum hér að framan.

Loks er lagt til að nýjum staflið verði bætt við 3. mgr. þar sem kveðið verði á um hvernig tilboðum í tilboðsbók C skuli háttáð. Í málsgreininni kemur fram hvernig safnað skuli í tilboðsbækurnar, hvernig verðlagningu skuli háttáð og hvernig úthlutun skuli fara fram. Lítið sem ekkert svigrúm til mats er við ákvarðanatöku um þessa þætti við úthlutun í tilboðsbækur A og B eftir að efnt hefur verið til útboðsins. Í nýju tilboðsbókinni C er gert ráð fyrir meira svigrúmi en þó þannig að úthlutunin fari fram á grundvelli skýrra og þekktra viðmiða sem birt eru og sem öll hafa tengingu við meginreglu laganna um hagkvæmni.

¹ Reglugerð 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.

Um 2. gr.

Í greininni eru lagðar til tvenns konar breytingar á 5. gr. laganna. Í fyrsta lagi að tilvísun til 2. mgr. 4. gr. í ákvæði um þagnarskyldu falli brott. Um er að ræða tilvísun til yfirumsjónaraðila og um þá er fjallað í 1. mgr. 4. gr., en ekki 2. mgr. 4. gr. og tilvísunin er því ekki rétt. Nægjanlegt er að vísa í hugtakið yfirumsjónaraðili og því er rétt að breyta tilvísuninni.

Í annan stað er lagt til að í stað þess að ráðherra skuli að útboði loknu fela óháðum aðila að gera úttekt á því hvort meginreglum 3. gr. laganna hafi verið fylgt, verði kveðið á um að þetta verkefni verði falið Ríkisendurskoðun. Gert var ráð fyrir samkvæmt greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 80/2024, og hér sæta breytingum, að ráðherra myndi leita til ráðgjafafyrirtækis eða sjálfstæðra sérfræðinga en ekki var útilokað að ráðherra myndi óska eftir aðkomu Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðandi ákveður almennt sjálfur hvernig hann sinnir hlutverki sínu, þ.m.t. hvort hann verði við beiðnum stjórnvalda um úttektir. Með breytingunni sem hér er lögð til og sem borin hefur verið undir Ríkisendurskoðun er tekið af skarið með að það verði hlutverk Ríkisendurskoðunar að ráðast í umrædda úttekt. Rétt þykir að þessi leið verði ákveðin með lögum í ljósi forsögu málsins, þ.e. úttektar á fyrra útboði á eignarhlut ríkisins í bankanum.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.