

Frumvarp til laga

um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

(Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

1. gr.

Sala eignarhluta.

Ráðherra er heimilt að selja að öllu leyti eða að hluta eftirtalda eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum, að fengnum tillögum frá Bankasýslu ríkisins skv. i- og j-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Bankasýslu ríkisins:

- Eignarhlut ríkisins í Arion banka hf.
- Eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf.
- Eignarhlut ríkisins í Landsbankanum hf. umfram 70% hlut ríkisins af heildarhlutafé bankans.
- Eignarhluti ríkisins í sparisjóðum.

Ráðherra er heimilt að selja eignarhluti ríkisins skv. 1., 2. og 4. tölul. 1. mgr. í því skyni að uppfylla skyldur ríkisins sem leiðir af nýtingu kaupréttar á eignarhlut ríkisins, innlausnaréttar á eignarhlut ríkisins eða réttar meirihlutaeiganda til þess að krefjast þess að ríkið sem minnihlutaeigandi selji eignarhlut á sama tíma og meirihlutaeigandi, samkvæmt samningum sem ríkið á aðild að eða samkvæmt lögum. Í þeim tilvikum skulu ákvæði 2.–5. gr. ekki gilda um sölu viðkomandi eignarhluta.

2. gr.

Ákvörðun um sölumeðferð.

Þegar ráðherra hefur fallist á tillögu Bankasýslu ríkisins um sölu eignarhlutar ríkisins í fjármálafyrirtæki skv. 1. mgr. 1. gr. skal hann útbúa greinargerð um ráðgerða sölumeðferð og leggja fyrir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Í greinargerðinni skulu m.a. koma fram upplýsingar um helstu markmið með sölu eignarhlutarins, hvaða sölumeðferð verði beitt og hvernig sölumeðferð verði háttáð að öðru leyti. Nefndunum skal veittur hæfilegur frestur til þess að gera athugasemdir við efni greinargerðarinnar.

Að liðnum fresti skv. 1. mgr. skal ráðherra taka ákvörðun um hvort sölumeðferð eignarhlutarins verði hafin í samræmi við efni greinargerðarinnar. Ráðherra getur í ákvörðun sinni gert breytingar á einstökum þáttum í fyrirhugaðri sölumeðferð, m.a. að teknu tilliti til athugasemda fjárlaganefndar eða efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis við greinargerðina.

3. gr.

Meginreglur við sölumeðferð.

Þegar ákvörðun er tekin um undirbúning og framkvæmd sölumeðferðar eignarhluta skal áhersla lögð á opið söluferli, gagnsæi, hlutlægni og hagkvæmni. Með hagkvæmni er átt við að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir eignarhluti. Þess skal gætt að skilyrði þau sem tilboðsgjöfum eru sett séu sanngjörn og að þeir njóti jafnræðis. Þá skal við sölu kappkosta að efla virka og eðlilega samkeppni á fjármálamarkaði.

4. gr.

Sölumeðferð eignarhluta.

Bankasýsla ríkisins skal annast sölumeðferð eignarhluta fyrir hönd ríkisins í samræmi við ákvörðun ráðherra, sbr. 2. gr. Bankasýsla ríkisins undirbýr sölu, leitar tilboða í eignarhlut, metur tilboð, hefur umsjón með samningaviðræðum við utanaðkomandi ráðgjafa og væntanlega kaupendur, og annast samningagerð.

Þegar tilboð í eignarhlut liggja fyrir skal Bankasýsla ríkisins skila ráðherra rökstuddu mati á þeim. Ráðherra tekur ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað og undirritar samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhlutarins.

5. gr.

Skýrslugjöf.

Þegar sölumeðferð er lokið skal ráðherra leggja fyrir Alþingi skýrslu um sölumeðferð eignarhlutarins þar sem gerð skal grein fyrir helstu niðurstöðum.

6. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin falla úr gildi við brottfall laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins.

Ákvæði til bráðabirgða.

Ákvæði laga þessara gilda ekki um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í sparisjóðum sem þegar er hafin við gildistöku laganna með ákvörðun ráðherra, að fengnum tillögum Bankasýslu ríkisins skv. i- og j-lið 1. mgr. 4. gr. laga um Bankasýslu ríkisins.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Alþingi veiti almenna lagaheimild til að selja eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum þeim sem komust í eigu ríkisins í kjölfar falls íslenska fjármálakerfisins haustið 2008. Í kjölfar setningar og beitingar á lögum nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlaga), eignaðist ríkið hluta- og stofnfjárbréf í helstu fjármálafyrirtækjum landsins, hvort tveggja viðskiptaböndum og sparisjóðum. Þetta nýja eignarhald stafar því ekki af markvissri stefnu um að auka umsvif ríkisins á fjármálamarkaði heldur er um að ræða afleiðingar og viðbrögð við hruni fjármálakerfisins. Með vísan til þessa eru ekki taldar forsendur til þess að ríkið verði langtímaeigandi eignarhluta í fjármálafyrirtækjum heldur losi um þá með sölu, að undanskildum skilgreindum lágmarkshlut í Landsbankanum hf. sem nú er í meirihlutaeigu ríkisins. Lagt er til með frumvarpinu að sett verði almenn lög um sölu eignarhluta ríkisins

í fjármálafyrirtækjum sem innihaldi fastmótaðan ramma utan um það hvernig sölumeðferð eignarhlutanna skuli háttáð, í stað þess að sótt sé sérstök lagaheimild í fjárlögum fyrir sölu á hverjum og einum eignarhlut. Frumvarpið felur þó ekki í sér ákvörðun um sölu einstakra eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum heldur inniheldur einungis heimild til sölu umræddra eignarhluta ásamt reglum um hvernig að söluferli skuli staðið þegar skilyrði skapast fyrir sölu eignarhluta.

Gert er ráð fyrir að undanskilinn söluheimild verði 70% eignarhlutur ríkisins í Landsbanknum hf., þ.e. frumvarpið mælir fyrir um að ríkinu sé ekki heimilt að selja meira af eignarhlut sínum en sem nemur þessu eignarhlutfalli. Þau mörk eru til samræmis við langtíma-áætlun ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum 2012–2015, sbr. skýrsluna Ríkisbúskapurinn 2012–2015, en í henni koma fram áform um umtalsverða tekjuöflun af sölu ríkisins á eignarhlutum í félögum og fyrirtækjum, einkum sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Í skýrslunni kemur m.a. fram að fjármálaráðherra hafi upplýst stjórn Bankasýslu ríkisins fyrir hönd ríkisstjórnarinnar um þær megináherslur sem lagðar eru til grundvallar af hennar hálfu um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þar er miðað við að ríkið sé, eftir því sem aðstæður leyfa, tilbúið til að losa að fullu um eignarhluti sína í Arion banka og Íslandsbanka, en ekki standi til að eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum fari niður fyrir 66–75% í nánustu framtíð. Ríkið muni því áfram vera stór kjölfestuaðili á íslenskum fjármálamarkaði. Samkvæmt skýrslunni er miðað við að Bankasýsla ríkisins útfæri nánar í tillögum sínum markmið, tímasetningu og aðferðarfræði við sölu þessara hluta. Varðandi stofnfé í sparisjóðum í eigu ríkisins er rétt að benda á að nú þegar er til staðar í 6. gr. fjárlaga fyrir árið 2012 heimild til þess að selja þá eignarhluti.

Ekki er algengt að erlendis hafi verið sett sérstök lög um sölu ríkisfyrirtækja. Sama á við hér á landi. Fram til þessa hafa ekki verið lögfestar meginreglur um hvaða viðmið skuli hafa að leiðarljósi við sölu á eignarhlutum. Felur frumvarp þetta því í sér nýmæli á þessu sviði.

Frumvarpið var samið í fjármálaráðuneytinu í samvinnu við utanaðkomandi sérfræðinga og nefndarmenn starfshóps forsætisráðherra sem skilaði skýrslu í febrúar 2012, sbr. VI. kafla. Þá var við vinnslu frumvarpsins haft samráð við eftirtalda aðila: Bankasýslu ríkisins, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið, Seðlabanka Íslands, forsætisráðuneytið og efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

II. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er farin sú leið að kveða á um heimild ráðherra til þess að selja eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum að ákveðnu marki og að undangengnu því ferli sem að frumvarpið mælir fyrir um. Helstu efnisatriði frumvarpsins eru þessi:

1. Ráðherra er heimilt að selja að öllu leyti eða að hluta eignarhluti ríkisins í Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og sparisjóðum, og í Landsbankanum hf. að því marki að eignarhlutur ríkisins nemi aldrei minna en 70% af heildarhlutafé Landsbankans hf.
2. Sérregla gildir um heimild til sölu eignarhluta vegna sammingsbundins eða lögbundins kaupréttar, innlausnarréttar eða réttar meirihluta eiganda til þess að krefjast þess að ríkið sem minnihluta eigandi selji eignarhlut sinn á sama tíma og meirihluta eigandi.
3. Ráðherra sendir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis greinargerð um söluáform og tekur endanlega ákvörðun um sölumeðferð að liðnum þeim fresti sem nefndirnar hafa til þess að gera athugasemdir við greinargerð ráðherra.
4. Gætt skal að tilteknum meginreglum við undirbúning og framkvæmd sölumeðferðar eignarhluta.

5. Bankasýsla ríkisins annast sölumeðferð eignarhluta og leggur fyrir ráðherra niðurstöður söluférlis og mat á tilboðum.
6. Ráðherra tekur ákvörðun um samþykki eða höfnun tilboða í eignarhluta og undirritar samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhluta.
7. Að lokinni sölumeðferð leggur ráðherra skýrslu fyrir Alþingi um niðurstöður hennar.

III. Eignarhlutir ríkisins í fjármálafyrirtækjum og meðferð þeirra.

Þrátt fyrir að núverandi eignarhald ríkisins í fjármálafyrirtækjum sé ekki tilkomið vegna stefnumörkunar þar um heldur sé afleiðing björgunaraðgerða ríkisins skiptir ákvörðun um sölu eignarhluta í jafn kerfislega mikilvægum fyrirtækjum miklu máli fyrir samfélagið. Ferlið við sölu þeirra þarf að vera gagnsætt og tryggja þarf jafnræði við söluna líkt og almennt þegar eignarhlutir í ríkisfyrirtækjum eru seldir. Með setningu laga nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. (neyðarlög), voru fjármálaráðherra og Fjármálaeftirlitinu (FME) veittar víðtækar heimildir til aðgerða á fjármálamarkaði vegna yfirvofandi hættu þar sem vandi fjármálafyrirtækja hafði aukist vikurnar og dagana áður en löggin voru sett og veruleg hætta var talin á hruni fjármálakerfisins. Þessar aðgerðir leiddu síðar til þess að ríkið varð eigandi að hluta- og stofnfjárbréfum í helstu fjármálafyrirtækjum landsins.

1. Eignarhald viðskiptabankanna.

Á nokkrum dögum í kjölfar gildistöku neyðarlaganna 7. október 2008 tók FME yfir stjórn þriggja stærstu viðskiptabankanna. Fjármálaráðherra stofnaði í kjölfarið þrjú hlutafélög um innlenda starfsemi gömlu bankanna (Landsbanka Íslands, Glitnis banka og Kaupþings banka) og skipaði þeim stjórnir. Til þessara nýju félaga voru svo færðar innlendar innstæður og stór hluti innlendra eigna gömlu bankanna, en gömlu bönkunum settar skilanefndir og síðar slita-stjórnir til þess að vinna úr öðrum eignum þeirra í samráði við kröfuhafa sem flestir voru erlend fjármálafyrirtæki. Með þessari aðgerð á grundvelli neyðarlaganna setti ríkið í raun á fót þrjú ný fjármálafyrirtæki og varð þannig á nokkrum dögum eigandi þriggja stærstu fjármálafyrirtækja á Íslandi, nokkrum árum eftir umfangsmikla sölu fjármálafyrirtækja í eigu ríkisins. Síðan í október 2008 hafa nokkur minni fjármálafyrirtæki, svo sem sparisjóðir, fylgt í kjölfarið.

Sú endurreisnaráætlun sem stjórnvöld unnu eftir í kjölfar hruns stóru bankanna þriggja fól í sér að í nóvember 2008 var unnið bráðabirgðaverðmat á þeim eignum og skuldum sem fluttust yfir í nýju bankana og ákveðið að síðan yrði óháður aðili fenginn til þess að vinna nánara verðmat. Samkvæmt bráðabirgðaverðmatinu var gert ráð fyrir 385 milljarða kr. eiginfjárframlagi ríkisins og að gefið yrði út skuldabréf til gömlu bankanna sem greiðsla fyrir mismun eigna og skulda, samtals um 1.153 milljarðar kr. Þessi aðferð gerði ráð fyrir að íslenska ríkið yrði eitt eigandi bankanna þriggja og þyrfti því sjálft að leggja fram eiginfjárframlagið sem og gefa út skuldabréfið fyrir mismuninum til gömlu bankanna, sem töldust í raun eigendur þessara eigna og skulda sem íslenska ríkið einhliða færði yfir í nýju bankana með neyðarlögunum í október 2008. Í apríl 2009 þegar óháður aðili lauk síðan við verðmat eignanna varð ljóst að nýja matið mundi ekki skila einni ákveðinni tölu og að heimtur lána gætu í heildina verið á bilinu 47–55% og fjárhæðir útgefinna skuldabréfa samtals til bankanna þriggja yrðu á bilinu 442–766 milljarðar kr. Ljóst var að allt mat á útlánum yrði háð verulegum skilyrðum og vikmörkum og samkomulag um mat á eignum mundi því alltaf fela í sér að samið yrði um skilyrtar greiðslur, þ.e. hin endanlega greiðsla fyrir yfirfærðar eignir færi

eftir því hversu mikils virði eignirnar yrðu að lokum. Kröfuhafar fengju þannig greiðslur í samræmi við hið endanlega verðmæti yfirfærðu eignanna með skilyrtu viðbótarskuldabréfi sem gefið yrði út síðar. Á sama tíma var einnig ljóst að kröfuhafar erlendu bankanna voru ósáttir við fyrirbyggjandi áætlun stjórnvalda sem þeir töldu of einhliða auk þess sem hún drægi úr möguleikum þeirra til að gæta hagsmuna sinna.

Endurreisnaráætlun viðskiptabankanna þriggja var því breytt á þann veg að reynt var að ná niðurstöðu um verðmat með samningum milli ríkisins og skilaneftnda gömlu bankanna, frekar en með einhliða ákvörðun sem fæli væntanlega í sér málshöfðun kröfuhafa gömlu bankanna á hendur íslenska ríkinu. Fljótlega varð einnig ljóst að skilaneftndir Glitnis og Kaupþings gætu haft áhuga á því að eignast hluti í hinum nýju bönkum í tengslum við slíka samninga. Markmið ríkisins var að semja um ákveðið grunnmat sem stofnfjármögnun gæti grundvallast á, en hækkanir umfram það gætu runnið til kröfuhafa í formi verðmætaaukningar hlutabréfa eða skilyrtra skuldabréfa. Niðurstöður samninganna urðu síðan með þeim hætti að gömlu bankarnir eignuðust allir hluti í nýju bönkunum ásamt ríkinu. Á ríkið þannig um 81% hlut í Landsbankanum, 5% hlut í Íslandsbanka og 13% hlut í Arion banka. Í ljósi þess sem að framan er rakið er ekki hægt að flokka þær breytingar, sem áttu sér stað á endurreisnaráætlun stjórnvalda sem leiddi til þess að ríkið varð ekki eini eigandi allra þriggja stóru viðskiptabankanna, til hefðbundinnar sölu á eignarhlutum í ríkisfyrirtækjum. Ríkið átti í raun aldrei þær eignir og skuldir sem fluttar voru úr gömlu bönkunum yfir í þá nýju og því nær að tala um að ríkið, með eiginfjárframlagi sínu, hafi eignast 81%, 5% og 13% hluti í nýju bönkunum í tengslum við endurreisn viðskiptabanka eftir hrunið, frekar en að eiginleg sala á hlutabréfum hafi átt sér stað.

2. Eignarhald á sparisjóðum.

Í 2. gr. laga nr. 125/2008, neyðarlaganna, er að finna heimild til handa fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs til að leggja sparisjóðum til stofnfé sem nemur allt að 20% af bókfærðu eigin fé þeirra. Þessi heimild var síðan nánar útfærð í reglum um framlag til sparisjóða skv. 2. gr. laganna og á grundvelli þeirra sóttu nokkrir sparisjóðir um stofnfjárframlag úr ríkissjóði á fyrri hluta árs 2009. Ríkið fer í dag með stofnfé í fimm sparisjóðum. Þeir eru Sparisjóður Bolungarvíkur (90,9%), Sparisjóður Norðfjarðar (49,5%), Sparisjóður Svarfdæla (90%), Sparisjóður Vestmannaeyja (55,3%) og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis (75,9%). Þess ber þó að geta að rekstur Sparisjóðs Svarfdæla hefur nú verið seldur til Landsbankans hf.

Fjármálaráðuneytið fór fram á að þeir sparisjóðir sem sóttu um stofnfjárframlag fengju óháð endurskoðunarfélag til þess að fara yfir reikninga og verðmæti eigna. Sú yfirferð leiddi í ljós að staða sparisjóðanna var mun verri en haldið hafði verið og að framlag á grundvelli 2. gr. neyðarlaganna mundi ekki duga til þess að endurreisa þá fjárhagslega. Því þyrfti aðkomu kröfuhafa til þess að fjárhagsleg endurskipulagning væri möguleg. Seðlabankinn var helsti kröfuhafi sjóðanna og því tóku bankinn og fjármálaráðuneytið upp nána samvinnu um endurskipulagningu sparisjóðanna og skyldi Seðlabankinn leiða þá vinnu. Hinn 1. febrúar 2010 var sparisjóðunum boðið að semja um uppgjör á skuldum sínum samkvæmt ákveðnum skilmálum. Einn þeirra möguleika sem sparisjóðunum var boðið upp á við uppgjör skulda við Seðlabanka Íslands var að breyta hluta þeirra í stofnfé. Skuldbreytingar ríkisins voru síðan samþykktar af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) 21. júní 2010, með fyrirvara um að íslensk stjórnvöld legðu fram áætlun um endurskipulagningu rekstrar fyrir hvern sparisjóð. Í kjölfarið og með hliðsjón af breytingum í tengslum við dóm Hæstaréttar Íslands vegna gengis-

tryggðra lána var gengið til samninga sem leiddu til þeirrar niðurstöðu að ríkið eignaðist allt frá 49,5% til 90% hlut í fimm sparisjóðum. Í maí 2011 samþykkti fjármálaráðuneytið síðan viðmiðunarreglur sem Bankasýsla ríkisins lagði til um heimildir sparisjóðanna til innlausnar á stofnfé sem ríkið hefur eignast í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu þeirra. Ljóst er að sett hefur verið upp gagnsætt kerfi í tengslum við innlausn á því stofnfé sem ríkið hefur sett inn í sparisjóðina. Líkt og um eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkunum kemur stofnfjárhluti ríkisins til vegna vinnu við endurreisn og endurskipulagningu fjármálakerfisins í kjölfar bankahrunsins.

3. Meðferð eignarhluta.

Ríkisstjórnin hefur mótað skýra stefnu um miðlægt skipulag varðandi eignarhald á hluta-bréfum í eigu ríkisins sem er stefnubreyting frá því sem áður var. Í september 2009 setti fjármálaráðuneytið eigandastefu fyrir ríkið í fjármálafyrirtækjum. Var eigandastefan sett með heimild í forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna í Stjórnarráði Íslands, þar sem segir að fjármálaráðherra fari með eignir ríkisins. Bankasýsla ríkisins er bundin af eigandastefu ríkisins í fjármálafyrirtækjum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 88/2009. Eigandastefan tók m.a. mið af leiðbeiningum OECD og samsvarandi eigandastefu í Noregi. Í henni eru sett skýr markmið með eignarhaldi ríkisins í fjármálafyrirtækjum, skipulagi og ábyrgð á eignarhaldi lýst, settar fram meginreglur og skilgreindar kröfur og viðmið í tengslum við eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Með henni eru fyrirætlanir ríkisins sem eiganda að fjármálafyrirtækjum skýrðar og samkvæmt því sem þar kemur fram er með eigandastefunni „leitast við að skapa trúverðugleika og traust á ríkinu sem eiganda, bæði út á við gagnvart öllum almenn- ingi, viðskiptavinum fjármálafyrirtækja og erlendum lánardrottnum og samstarfsaðilum, og einnig inn á við, gagnvart Alþingi, framkvæmdarvaldinu, fjármálafyrirtækjunum, starfsfólki þeirra og stjórnendum“. Hvað varðar sölu á eignarhlutum kemur fram í undirmarkmiði nr. 4 í eigandastefunni að stefnt skuli að dreifðri eignaraðild í fjármálafyrirtækjum til framtíðar. Síðan segir: „Þrátt fyrir að hluti íslenskra fjármálafyrirtækja sé í eigu íslenska ríkisins er stefnan sú að íslensk fjármálafyrirtæki verði til framtíðar með dreifða eignaraðild. Breytingar á eignarhaldi eða sala á eignarhlutum eru háðar ákvörðunum ríkisstjórnar. Komi til sölu eignarhluta skal undirbúa þær aðgerðir af kostgæfni og gefa Alþingi kost á því að koma að gerð reglna sem um slíka sölu eða hlutafjárúkningu munu gilda“, sbr. bls. 3 í eigandastef- unni.

Eignarhlutir ríkisins í flestum þeirra fyrirtækja sem eru í eigu ríkisins eru á forræði fjár- málaráðuneytisins, eða hvað varðar eignarhluti ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum á forræði stofnunar á vegum þess, Bankasýslu ríkisins. Ísland hefur þannig tekið upp miðlægt skipulag líkt og OECD mælir með. Bankasýsla ríkisins er ríkisstofnun með sjálfstæða stjórn sem heyrir undir fjármálaráðherra. Stofnunin fer með eigandahlutverk ríkisins í fjármálafyrirtækj- um meðan á uppbyggingu og endurreisn fjármálakerfisins stendur. Markmið með þessu fyrir- komulagi er að umsýsla eignarhluta verði fagleg og traust og hafin yfir allan vafa. Stofnunin starfar eftir sérstökum lögum, nr. 88/2009, þar sem verkefni hennar eru skilgreind og hefur hún framfylgt eigandastefu ríkisins í fjármálafyrirtækjum frá september 2009. Samkvæmt 4. gr. laganna eru verkefni hennar eftirfarandi:

- a. Fara með eignarhluti ríkisins í fyrirtækjum og félögum, sbr. 1. gr.
- b. Sjá um samskipti ríkisins við fjármálafyrirtæki sem ríkið á eignarhluti í og tengjast eig- endahlutverki þess. Samskiptin fara fram í gegnum bankaráð og stjórnir fjármálafyrir- tækjanna.

- c. Hafa eftirlit með framkvæmd eigandastefu ríkisins eins og hún er á hverjum tíma.
- d. Fara með atkvæði ríkissjóðs á hluthafafundum fjármálafyrirtækja og á fundum stofnfjár-eigenda sparisjóða.
- e. Gera samninga við stjórnir hlutaðeigandi fjármálafyrirtækja, þar á meðal um eiginfjár-framlög og um sérstök og almenn markmið í rekstri þeirra. Bankasýsla ríkisins setur þau skilyrði sem hún telur nauðsynleg vegna eiginfjárframlaga. Útdrættir úr samningum skulu birtir opinberlega 12 mánuðum eftir að þeir hafa verið gerðir.
- f. Fylgjast með að settum markmiðum í samningum verði náð.
- g. Gera tillögur til fjármálaráðherra um frekari fjármögnun fjármálafyrirtækja á grundvelli hlutverks og markmiða stofnunarinnar.
- h. Meta og setja skilyrði um endurskipulagningu og sameiningu fjármálafyrirtækja með hliðsjón af hlutverki og markmiðum stofnunarinnar og eigandastefu ríkisins.
- i. Gera tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármála-fyrirtækjum verða boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum stofnunarinnar, sbr. 3. mgr. 1. gr., og í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild.
- j. Undirbúa og vinna tillögur um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum.

Af þessari upptalningu sést að löggjafinn hefur falið Bankasýslu ríkisins víðtækt hlutverk við umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Stofnunin hefur einnig víðtæku hlutverki að gegna varðandi undirbúning sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum eins og fram kemur í i- og j-lið. Bankasýslan fer með meiri hluta hlutafjár í Landsbankanum og fjórum sparisjóðum en auk þess fer hún með 49,5% hlut í Sparisjóði Norðfjarðar, 13% hlut í Arion banka og 5% hlut í Íslandsbanka. Samkvæmt lögum um Bankasýslu ríkisins verður stofnunin lögð niður eigi síðar en fimm árum frá því hún var sett á fót. Tilgangurinn með stofnun Bankasýslu ríkisins var að skapa með skýrum hætti regluverk (lög nr. 88/2009) og umgjörð (eigandastefna ríkisins í fjármálafyrirtækjum) um utanumhald og meðferð eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Stofnunin gefur þannig árlega út ítarlega skýrslu um starfsemi sína þar sem eignunum er lýst og eins er virk upplýsingamiðlun á heimasíðu stofnunarinnar. Starfar stofnunin þannig í anda þeirra leiðbeininga sem OECD hefur gefið út á undanföllum árum.

4. Áætlun ríkisstjórnar um sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum.

Eins og að framan greinir gerir áætlun ríkisstjórnarinnar í ríkisfjármálum 2012–2015, sbr. skýrsluna Ríkisbúskapurinn 2012–2015, ráð fyrir umtalsverðum tekjum af sölu ríkisins á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Er sú stefna mörkuð í áætluninni að ríkið losi sig að fullu við eignarhluti sína í Arion banka og Íslandsbanka, en ekki stendur til að eignarhlutur ríkisins í Landsbankanum fari niður fyrir 66–75%. Gert er ráð fyrir að Bankasýsla ríkisins útfæri nánar í tillögum sínum markmið, tímasetningu og aðferðarfræði við sölu þessara hluta.

IV. Undirbúningur sölu og sölufarli.

Sölufarli eignarhluta í fjármálafyrirtækjum má skipta upp í tvo meginþætti, annars vegar í ákvörðun um sölu og fyrirkomulag hennar og hins vegar ferlið sjálft eftir að ákvörðun hefur verið tekin. Forsenda þess að ákvörðun um sölu verði tekin með gagnsæjum hætti er að markmið með sölu séu skýr, utanumhald eignarhluta gagnsætt og að þau viðmið sem ríkið starfar eftir sem eigandi liggi fyrir. Styrkir það trúverðugleika ákvarðana um sölu eigna.

Ljóst má vera að afdráttarlausar reglur með skýrri umgjörð þurfa að gilda um sölu á eignarhlutum ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sýnir fram á nauðsyn þess, þar sem sett er fram sú skoðun að við sölu á bönkunum árin 2002–2003 hafi Alþingi haft ríkar ástæður til að taka afstöðu til grundvallarforsendna varðandi sölu og fyrirkomulag hennar í sérstakri löggjöf um söluheimildina. Taka má undir það að fyrri aðkoma Alþingis við undirbúning á sölu á eignarhlutum í viðskiptabönkum hafi ekki verið nægjanleg og þarf breyting þar að verða á til þess að tryggja megi að hafið sé yfir vafa að jafnræði og gagnsæi sé tryggt við sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Ferlið þarf að vera skýrt, meginþingarmið skilgreind og hlutverk hvers aðila í söluferlinu.

Með vísan til þess er með frumvarpi þessu gerð tillaga um tiltekna afmörkum og verklag við sölu eignarhluta sem er verulega frábrugðið því ferli sem áður tíðkaðist við sölu eignarhluta ríkisins í fyrirtækjum. Gert er ráð fyrir að löggjafinn veiti framkvæmdarvaldi heimild til sölu eignarhluta að uppfylltum skilyrðum laganna um tilhögun sölumeðferðar. Með því að fela sérstakri ríkisstofnun, Bankasýslu ríkisins, meðferð eignarhluta ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum og að koma fram með tillögur til ráðherra um sölu þeirra eignarhluta var ætlunin að tryggja hlutlægni við meðferð þessara mála. Í samræmi við gildandi lög um Bankasýslu ríkisins er stofnuninni ætlað að koma fram með tillögur um sölu eignarhluta til ráðherra, sem eftir atvikum fellst á þær eða hafnar. Fallist ráðherra á tillögurnar skal hann útbúa greinargerð um fyrirhugaða sölumeðferð og senda bæði efnahags- og viðskiptanefnd og fjárlaganefnd Alþingis. Alþingi fær þannig ákveðið og fastmótað hlutverk við undirbúning söluferlis og getur komið að athugasemdum sínum við efni greinargerðar ráðherra. Hlutverk Alþingis verður þannig mun veigameira en verið hefur. Við töku endanlegrar ákvörðunar um hvort sölumeðferð verður hafin getur ráðherra tekið tillit til þeirra athugasemda sem koma frá þingnefndunum.

Gert er ráð fyrir því að markmið með sölu hvers og eins eignarhlutar sem ætlunin er að selja komi fram í greinargerð ráðherra til nefnda Alþingis. Markmið stjórnvalda með hverri sölu kunna að vera nokkur og er það hlutverk þeirra sem undirbúa sölu að tryggja að þau myndi eina heild þannig að sölugögn sem unnin eru á grundvelli þeirra uppfylli öll skilyrði. Almenna reglan ætti að vera sú að gengið sé út frá því að hæsta söluverð sé það sem ráði sölu, þótt ljóst sé að í sumum tilfellum þurfi að horfa til annarra þátta. Því skýrari sem markmið með sölu tiltekinnar eignarhluta eru því auðveldara verður að vinna söluýsingu og velja hvaða söluáferð hentar best í hverju tilviki.

V. Sölumeðferð eignarhluta.

Gert er ráð fyrir því að Bankasýsla ríkisins gegni lykilhlutverki við sölumeðferð eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Eins og að framan greinir er það núverandi hlutverk stofnunarinnar lögum samkvæmt að koma fram með tillögur um sölu eignarhluta. Þegar endanleg ákvörðun ráðherra liggur fyrir um að hefja söluferli kemur til kasta Bankasýslu ríkisins að annast það ferli. Með því móti er betur tryggt en ella að sala eignarhluta fari fram með hlutlægum hætti, enda sérstakri og sérhæfðri ríkisstofnun á sviði banka- og fjármála falið að annast sölu á stað þess að sá aðili sem á endanum afsalar eignarhlutum annist sjálfur sölu þeirra. Hlutverk Bankasýslu ríkisins við sölumeðferð er m.a. að undirbúa sölu, leita tilboða í eignarhlut, meta tilboð, skipuleggja samskipti við bjóðendur, annast samningaviðræður við utanaðkomandi ráðgjafa og væntanlega kaupendur, og annast samningagerð. Allt skal þetta gert í samræmi við þær meginreglur sem boðað er í frumvarpinu að gætt skuli að við sölu. Þannig er mikilvægt varðandi sölu eignarhluta ríkisins að jafnræðis sé gætt milli þeirra sem

koma til greina sem mögulegir kaupendur svo að allir líklegir kaupendur hafi jafna möguleika á því að gera tilboð. Jafnræði verður best tryggt með því að skilyrði við sölu séu fá, skýr og öllum ljós. Séu málefnaleg rök fyrir því að þrengja skilyrðin þarf að gera það með gagnsæjum hætti þannig að forsendurnar séu augljósar og hafnar yfir vafa. Tryggja þarf hlutlægni, t.d. við mat á tilboðum, þannig að ákvörðun um hver skuli kaupa eignarhlutinn sé auðveldlega rökstudd. Jafnframt þarf ríkið að tryggja að salan sé hagkvæm, þ.e. að leitað sé hæsta verðs fyrir þá eignarhluti sem ríkið ætlar sér að selja á hverjum tíma. Ef ákveðið er að láta önnur sjónarmið gilda en verð þarf sú ákvörðun að byggjast á málefnalegum rökum og styðja við önnur markmið með sölnunni. Loks ætti við sölu ríkisins á eignarhlutum að leitast ávallt við að efla samkeppni. Með þessu er m.a. átt við að leitast sé við að meta þau áhrif sem sala ríkisins á ákveðnum eignarhlutum hafi á samkeppni á þeim markaði þar sem fyrirtækið starfar. Þá er enn fremur æskilegt að við framkvæmd sölu sé lögð áhersla á að söluferli sé skýrt og opið, frá því að ákvörðun er tekin um sölu og þar til skrifað hefur verið undir sölusamninga, og hlutverk allra aðila þannig vel skilgreind, að í flestum tilvikum sé óskað tilboða með ákveðnum skilyrðum, sem oft er vænlegasta leiðin til ná skýrum markmiðum með sölu, sem og að við framkvæmd sölnnar sjálfrar horfi ríkið til ábyrgs rekstrar. Með því er átt við að þegar sala fer fram á eignarhlutum séu mögulegir kaupendur metnir með hliðsjón af því hvernig þeir hyggjast reka fyrirtækið í framtíðinni, svo sem með tilliti til samfélagslegrar ábyrgðar og framtíðaruppbyggingar þess. Með því er reynt að horfa til framtíðar og sjá fyrir sér hvernig rekstur fyrirtækisins verður í framtíðinni.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að almennt skuli eignarhlutir boðnir til sölu með opinberum hætti. Beita má mismunandi aðferðum við sölu eignarhluta í fyrirtækjum en sú leið sem til greina kemur er vitaskuld m.a. háð aðstæðum og stærð viðkomandi fyrirtækis, svo og aðstæðum á markaði þegar salan fer fram. Viðhorf og markmið stjórnvalda skipta meginmáli varðandi hvaða leið er valin hverju sinni og nauðsynlegt að þetta val sé ávallt fyrir hendi og að ekki sé þrengt að því með of þyngjandi reglum eða lögum. Ýmsar leiðir koma til greina við sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, m.a. almennt útboð verðbréfa, skráning bréfa fjármálafyrirtækis á skipulegum verðbréfamarkaði eða tilboðssala.

Að loknu söluferlinu er Bankasýslu ríkisins síðan ætlað að skila ráðherra rökstuddu mati á tilboðum í eignarhluti, en ráðherra tekur ákvörðun um samþykki eða höfnun tilboða og undirritar samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhluta.

VI. Skýrsla starfshóps forsætisráðherra frá febrúar 2012.

Í febrúar 2011 skipaði forsætisráðherra starfshóp til að yfirfara hvort nægilega væri tryggt í lögum og reglum að jafnræðis og gagnsæis væri gætt við sölu á fyrirtækjum eða hlutum í fyrirtækjum í beinni eða óbeinni eigu ríkisins. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúi forsætisráðuneytis, fulltrúi fjármálaráðuneytis og fulltrúi efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Starfshópurinn tók m.a. til athugunar sölumeðferð á eignarhlutum í þeim fyrirtækjum og félögum sem ríkið á eða kann að eignast, svo sem málsmeðferð, sölufyrirkomulag og skilyrði gagnvart kaupendum, líkt og greinir í skýrslu starfshópsins frá febrúar 2012.

Í niðurstöðum sínum taldi starfshópurinn að það fyrirkomulag sem hingað til hefur verið haft á þessum málum, þ.e. í tengslum við ráðherranefnd og framkvæmdanefnd um einkavæðingu og svo aftur hlutverk Alþingis í ferlinu, tryggði ekki að hafið væri yfir vafa að jafnræðis og gagnsæis væri gætt við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum. Skilja þyrfti á milli markmiðssetningar stjórnvalda um sölu og faglegrar umsjónar með sölu. Þá þyrfti að efla hlutverk Alþingis í tengslum við ákvörðun um sölu eignarhluta, ræða þar eigandastefu á

hverjum tíma og afgreiða efnislegar tillögur um sölu. Starfshópurinn lagði til að lögfest yrðu sérstök ákvæði í tengslum við sölu eignarhluta í fyrirtækjum þar sem ferlinu væri lýst og taldar upp ákveðnar meginreglur sem fylgja bæri.

Við samningu frumvarps þessa var hliðsjón höfð af efnisumfjöllun í skýrslu starfshópsins, einkanlega er varðar þátt Alþingis í ákvarðanatöku um sölu einstakra eignarhluta í fjármála-fyrirtækjum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein er ráðherra heimilað að selja að öllu leyti eða að hluta eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum sem komust í eigu ríkisins í kjölfar falls íslenska fjármálakerfisins haustið 2008. Um er að ræða eignarhluti ríkisins í viðskiptabönkunum Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og Landsbankanum hf. Í greininni er lagt til að heimildin nái til sölu allra eignarhluta ríkisins í Arion banka hf. (13%) og Íslandsbanka hf. (5%) og allra eignarhluta í Landsbankanum hf. umfram 70% hlut ríkisins af heildarhlutafé hans. Þá er einnig lögð til heimild til sölu á eignarhlutum ríkisins í sparisjóðum. Ríkið á nú stofnfjárhluti í Sparisjóði Bolungarvíkur, 90,9%, í Sparisjóði Norðfjarðar 49,5%, í Sparisjóði Svarfdæla 90%, í Sparisjóði Vestmannaeyja 55,3% og í Sparisjóði Þórshafnar 75,9%. Þrátt fyrir að í liðum 5.2 og 5.3 í 6. gr. núgildandi fjárlaga sé að finna sérstakar lagaheimildir til sölu á eignarhlutum ríkisins í sparisjóðum er lagt til að sambærilegar heimildir séu einnig teknar upp í frumvarpi þessu og að sami lagarammi gildi um sölu þeirra og annarra fjármálafyrirtækja.

Með ráðherra í frumvarpinu er átt við þann ráðherra í ríkisstjórn Íslands sem fer með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum samkvæmt lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Skv. i- og j-liðum 1. mgr. 4. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, er meðal verkefna þeirrar stofnunar að koma fram með tillögur um hvenær rétt sé að selja eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum og með hvaða hætti og byggist 1. gr. frumvarps þessa á því að ráðherra sé heimil sala eignarhlutanna sem tilgreindir eru í greininni að fengnum þeim tillögum en einnig að uppfylltum þeim skilyrðum sem koma fram í öðrum greinum frumvarpsins.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir því að ráðherra verði heimilað að selja eignarhluti ríkisins í Arion banka hf., Íslandsbanka hf. eða sparisjóðum í því skyni að uppfylla skyldur ríkisins sem leiðir af nýtingu kaupréttar á eignarhlutum ríkisins, innlausnarréttar á eignarhlutum ríkisins eða réttar meirihlutaeiganda til þess að krefjast þess að ríkið sem minnihlutaeigandi selji eignarhlut sinn á sama tíma og meirihlutaeigandi, samkvæmt samningum sem ríkið er aðili að eða samkvæmt lögum. Þarna er í fyrsta lagi vísað til þess að Kaupskil, núverandi meirihlutaeigandi Arion banka, á kauprétt á hlut ríkisins í bankanum að uppfylltu skilyrði um endurgreiðslu láns. Kaupréttur þessi er samkvæmt hluthafasamningi sem ríkið er aðili að. Í öðru lagi hafa hvort tveggja meirihlutaeigendur í Arion banka sem og í Íslandsbanka rétt, samkvæmt samningi hluthafa í hvorum banka um sig, til þess að krefjast þess að ríkið sem minnihlutaeigandi selji eignarhlut sinn á sama tíma og meirihlutaeigandi (svonefnt „drag along“ ákvæði). Ríkið gæti því verið þvingað til sölu þessara eignarhluta undir þessum aðstæðum samkvæmt hluthafasamkomulögum. Rétt er að geta þess einnig í þessu samhengi að í umræddum hluthafasamningum eru jafnframt svonefnd „tag along“ ákvæði til verndar minnihlutaeiganda ákveði meirihlutaeigandi að selja eignarhlut sinn. Í framangreindum tilvikum vísast til hliðsjónar til laga nr. 138/2009, þar sem ráðherra var veitt heimild til að staðfesta breytingar á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka hf., Arion banka hf. og NBI hf. við skilanefndir Glitnis banka hf., Kaupþings banka hf. og Landsbanka Íslands hf., allt í tengsl-

um við samninga fjármálaráðuneytisins f.h. ríkissjóðs við skilanevndir og kröfuhafa um endurfjármögnun og uppgjör og snerta eignarhald ríkisins í hinum nýju bönkum. Samningar þessir voru birtir á vef fjármálaráðuneytisins 11. janúar 2012. Í þriðja lagi getur svonefndur innlausnarréttur samkvæmt hlutafélagalögum, nr. 2/1995, leitt til þess að ríkið selji 5% hlut sinn í Íslandsbanka hf. Samkvæmt lögnum getur sá aðili sem á meira en 90% hlutafjár krafist innlausnar, sbr. ákvæði 24. gr. hlutafélagalaga. Þá er í fjórða lagi til staðar réttur sparissjóða til innlausnar á stofnfé í eigu ríkisins í samræmi við viðmiðunarreglur sem Bankasýsla ríkisins lagði til um heimildir sparissjóðanna til innlausnar á stofnfé sem ríkið hefur eignast í tengslum við fjárhagslega endurskipulagningu þeirra og fjármálaráðherra samþykkti í maí 2011. Samkvæmt þeim reglum á viðkomandi sparissjóður rétt á að innleysa allt að 60% þess hluta stofnfjár sem kemur í hlut ríkisins og skal innlausnarrétturinn verða virkur tveimur árum eftir að ríkið varð eigandi stofnfjár, þ.e. árin 2013 og 2014. Tiltekin skilyrði eru fyrir innlausn. Hver og ein framangreindra ástæðna getur leitt til þess að ríkið þurfi á grundvelli samningsskuldbindinga eða laga að losa eignarhluta í tilteknum fjármálafyrirtækjum. Sú ráðstöfun eignarhluta getur því eðli máls samkvæmt ekki farið fram að undangengnu söluferli því sem frumvarpið mælir fyrir um þegar hefðbundin sala fer fram og er því gerð tillaga um að ákvæði 2.–5. gr. gildi ekki í þeim tilvikum.

Um 2. gr.

Í þessari grein er lagt til að ef ráðherra fellst á fram komna tillögu Bankasýslu ríkisins um sölu tiltekins eignarhlutar skuli hann bera söluáform undir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis í greinargerðarformi. Eðli máls samkvæmt hlýtur efni slíkrar greinargerðar að byggjast á tillögu Bankasýslu ríkisins. Ríkið er í greininni hvað skuli að lágmarki koma fram í greinargerðinni. Mikilvægt er að hægt sé að rökstyðja val á söluáferð með hliðsjón af meginreglum sem gilda eiga um sölu og að forsendur valsins séu öllum ljósar.

Þar sem Alþingi er ekki að störfum á ákveðnum tímum ársins er talið þýðingarmikið að unnt sé eigi að síður að bera áform um sölu eignarhluta undir löggjafann. Mikilvægt er að umræddar nefndir Alþingis sem helst hafa með málaflökk þennan að gera fái tækifæri til að ræða tilgang og markmið ríkisins með sölu á þessum eignarhlutum. Því er lagt til í greininni að fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis sé gert kleift að fylgjast með sölu eignarhluta í umræddum félögum og koma að athugasemdum við efni hennar. Astæður og tækifæri til sölu á eignarhlut í fjármálafyrirtæki kunna að kalla á það að ráðist sé í söluferli á tilteknum tímum og kann óhagræði að hljóta af því að söluáform tefjist á meðan beðið er þess að þing komi saman og unnt verði að taka mál til umfjöllunar þar. Hins vegar er hægt að kalla umræddar nefndir saman með tiltölulega skömmum fyrirvara sé það metið svo að þörf sé á. Dæmi eru um það í lögum að ráðherra skuli upplýsa tilteknar nefndir Alþingis um sérstök málefni. Kveðið er upplýsingaskyldu ráðherra í lögum um Bankasýslu ríkisins gagnvart efnahags- og viðskiptanefnd þegar hann hyggst beina til Bankasýslunnar tilteknum fyrirmælum. Með því að upplýsa nefndir Alþingis með greinargerð um tilgang og markmið sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum er jafnframt verið að auka gagnsæi og hvetja til opinberrar umræðu um þau mál. Miðað er við að nefndirnar hafi skamman frest til að skila athugasemdum við efni greinargerðar, en þó hæfilegan með tilliti til umfangs hvers máls.

Í 2. mgr. er lagt til að ráðherra taki, að loknum fresti þeim sem nefndirnar tvær hafa til að setja fram athugasemdir, endanlega ákvörðun um hvort söluáferð á eignarhlut verði hafin í samræmi við efni greinargerðar. Kjósi ráðherra að hefja söluáferð er honum unnt að gera breytingar á útfærslu einstakra þátta fyrirhugaðrar söluáferðar, hvort heldur er að eigin

mati eða að teknu tilliti til athugasemda fjárlaganefndar eða efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis við greinargerðina. Þær breytingar verður þó að gera eigi síðar en á þessu stigi því að síðari breytingar á fyrirkomulagi sölu og eftir að sölumeðferð er hafin eru afar óæskilegar og geta leitt til þess að brotið sé í bága við þær meginreglur sem lagðar eru til í 3. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að lögfestar verði tilteknar meginreglur sem hafa ber að leiðarljósi við ákvörðunartöku um undirbúning og framkvæmd sölumeðferðar eignarhluta. Gert er ráð fyrir að meginreglur þessar nái til alls þess ferlis sem lýst er í frumvarpinu. Meðal þess sem leggja ber áherslu á er að skilyrði sem sett eru bjóðendum við sölu séu gagnsæ og að forsendur séu augljósar og hafnar yfir vafa. Tryggja þarf hlutlægni, t.d. við mat á tilboðum, þannig að ákvörðun um sölu á tilteknum eignarhlut sé auðveldlega rökstudd. Jafnframt þarf að tryggja að salan sé hagkvæm, þ.e. að leitað sé hæsta verðs eða markaðsverðs fyrir þá eignarhluti sem ríkið ætlar sér að selja á hverjum tíma. Ef ákveðið er að láta önnur sjónarmið gilda en hagkvæmni þarf sú ákvörðun að byggjast á málefnalegum rökum og styðja við önnur markmið með sölnunni. Gert er ráð fyrir að bjóða skuli eignarhlut til sölu í opnu sölufurli. Nauðsynlegt er hins vegar rökstyðja sérstaklega ef ekki stendur til að bjóða hlut til sölu með þeim hætti. Slíkt fyrirkomulag kann í undantekningartilvikum að koma til greina, t.d. við sölu á minni eignarhlutum ríkisins eða ef einhverjar sérstakar aðstæður kalla á að þetta fyrirkomulag sé viðhaft. Mikilvægt er að jafnræðis sé gætt milli þeirra sem koma til greina sem mögulegir kaupendur að eignarhlut svo að allir líklegir kaupendur hafi jafna möguleika á því að gera tilboð. Jafnræði verður best tryggt með því að skilyrði við sölu séu fá, skýr og öllum ljós. Varðandi sölufyrirkomulag vísast einnig til i-liðar 1. mgr. 4. gr. laga nr. 88/2009, um Bankasýslu ríkisins, þar sem mælt er fyrir um að stofnunin geri tillögur til fjármálaráðherra um hvort og hvenær tilteknir eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum verði boðnir til sölu á almennum markaði með hliðsjón af markmiðum Bankasýslu ríkisins í samræmi við gildandi lög og markmið um dreifða eignaraðild. Einnig vísast í þessu sambandi til 2. mgr. 1. gr. sömu laga þar sem kveðið er á um að Bankasýslunni beri að fara með eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum í samræmi við eigandastefnu ríkisins á hverjum tíma. Loks er í 3. gr. frumvarpsins gert ráð fyrir að við sölu á eignarhlutum skuli ávallt hafa það að markmiði að efla virka og eðlilega samkeppni. Með þessu er m.a. átt við að leitast skuli við að meta þau áhrif sem sala ríkisins á eignarhlutum hefur á samkeppni á banka- og fjármálamarkaði.

Auk þeirra meginreglna sem nefndar eru í 3. gr. frumvarpsins verður að telja æskilegt að við framkvæmd sölu sé lögð áhersla á að sölufurli sé skýrt og opið.

Um 4. gr.

Ef ráðherra tekur ákvörðun um að hefja sölumeðferð á eignarhlut ríkisins í fjármálafyrirtæki, sbr. 2. gr. frumvarpsins, er lagt til að hann feli Bankasýslu ríkisins að annast sölumeðferðina fyrir hönd ríkisins. Í frumvarpinu er lagt til að hlutverk Bankasýslu ríkisins við sölumeðferð verði m.a. að undirbúa sölu, leita tilboða í eignarhlut, meta tilboð, annast samningaviðræður við utanaðkomandi ráðgjafa og væntanlega kaupendur, og annast samningagerð. Nauðsynlegt kann að reynast fyrir Bankasýslu ríkisins að njóta aðstoðar utanaðkomandi ráðgjafa vegna einstakra þátta í sölufurlinu, svo sem við gerð sölulýsingar og mat á tilboðum, við samningaviðræður o.s.frv. Ljóst er að við mat á tilboðum í eignarhlut sem nemur 10% eða meiru af hlutfé fjármálafyrirtækis ber að líta til skilyrða um mat á hæfi tilboðsgjafa til

þess að fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki, sbr. VI. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Í 2. mgr. er lagt til að Bankasýsla ríkisins skili ráðherra rökstuddu mati á tilboðum í eignarhlutann þegar þau liggja fyrir. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að það sé ráðherra sem tekur ákvörðun um samþykki eða höfnun tilboða fyrir hönd ríkisins eins og eðlilegt má teljast. Nauðsynlegt er að við mat á tilboðum og ákvörðun um töku tilboða hafi þessir aðilar að leiðarljósi þær forsendur og þau skilyrði sem lögð voru til grundvallar við sölumeðferð skv. 2. gr. og koma fram í auglýsingu eða boði til væntanlegra kaupenda um tilboðsgerð. Ráðherra skal sömuleiðis undirrita samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhluta. Gert er ráð fyrir að ráðherra geti falið Bankasýslu ríkisins að annast endanlegan frágang vegna sölu eignarhluta.

Ýmsar leiðir koma til greina við sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, t.d. almennt útboð verðbréfa, skráning bréfa fjármálafyrirtækis á skipulegum verðbréfamarkaði eða tilboðssala. Sala hluta með útboði eða skráning bréfa í kauphöll er ferli sem er frábrugðið hefðbundinni tilboðssölu. Sem dæmi er ekki um mat á einstaka tilboðum eða eiginlegar samningaviðræður við einstaka kaupendur að ræða þegar að almennt útboð eða skráning bréfa fer fram.

Um 5. gr.

Að lokinni sölumeðferð er lagt til að ráðherra skili Alþingi skýrslu um sölumeðferð eignarhlutans og niðurstöðu hennar. Í henni mundi koma fram vönduð lýsing á söluferlinu frá upphafi til enda ásamt skýringum á því hvað réði ákvörðun um samþykki eða höfnun tilboða.

Um 6. gr.

Lagt er til að löginn falli úr gildi við brottfall laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009. Stofnunni er afmarkaður líftími samkvæmt þeim lögum og er henni ætlað að vera framkvæmdaaðili við sölumeðferð samkvæmt frumvarpi þessu. Ætla má að sölu eignarhluta verði lokið þegar að Bankasýsla ríkisins hefur verið lögð niður og þar með hefur tilgangi laga þessara um sölu eignarhluta verið náð.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Ekki er unnt að útiloka að þörf verði á því að hefja sölumeðferð á einstaka eignarhlutum ríkisins í sparisjóðum áður en frumvarp þetta kemur til endanlegrar afgreiðslu á Alþingi. Eins og rakið er í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins eru þegar í lögum heimildir til sölu þeirra. Hér er því lagt til að ákvæði frumvarpsins gildi ekki um sölumeðferð á eignarhlutum í sparisjóðum sem þegar er hafin við gildistöku laganna. Æskilegt er að ákvörðun ráðherra sé birt svo fljótt sem verða má.

Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um sölu á eignarhlutum
ríkisins í fjármálafyrirtækjum.**

Meginmarkmið frumvarps þessa er að veita fjármálaráðherra almennar heimildir til þess að selja eignarhluti ríkisins í fjármálafyrirtækjum að ákveðnu marki og að undangengnu því ferli sem frumvarpið mælir fyrir um. Í frumvarpinu er lagt til að fjármálaráðherra verði heimilt að selja að hluta eða að öllu leyti eignarhluti ríkisins í sparisjóðum, Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og eignarhlut í Landsbankanum hf. sem er umfram 66% hlut ríkisins af heildarhlutafé bankans. Ríkið eignaðist hlutdeild í þessum fjármálafyrirtækjum í tengslum við endurreisn fjármálakerfisins í kjölfar hruns viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 en ekki er áformað af hálfu stjórnvalda að ríkið eigi hluti í fjármálafyrirtækjum til langframa að frátöldum tilteknum lágmarkshlut í Landsbankanum hf. Frumvarpið felur þó ekki í sér ákvörðun um sölu á tilteknum hlutum heldur umbúnað um söluferlið þegar að því kemur.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að Bankasýsla ríkisins annist sölumeðferð þessara eignarhluta fyrir hönd ríkisins í samræmi við ákvörðun ráðherra. Bankasýslu ríkisins er ætlað að undirbúa sölu, leita tilboða í eignarhlut, meta kaupendur, og annast samningagerð. Þegar tilboð í eignarhlut liggja fyrir er gert ráð fyrir að stofnunin skili fjármálaráðherra rökstuddu mati á þeim. Í framhaldi af því taki ráðherra ákvörðun um hvort tilboð skuli samþykkt eða þeim hafnað og undirritar samninga fyrir hönd ríkisins um sölu eignarhlutans. Samtals er gert ráð fyrir því í áætlun um ríkisfjármálin fyrir næstu fjögur árin að eignasala skili ríkissjóði 31 milljarði króna í söluhagnað á tímabilinu 2012 til 2015. Sá kostnaður sem fellur til vegna sölunnar, t.d. aðkeypt ráðgjöf og greining, mun dragast frá söluandvirðinu og er því ekki reiknað með að beinn kostnaður falli á ríkissjóð í tengslum við það. Gera má ráð fyrir að sérfræðivinna vegna sölu eignarhlutanna verði að verulegu leyti slík aðkeypt þjónusta og er því ekki ástæða til að ætla að umsjón með því af hálfu Bankasýslunnar hafi teljandi áhrif á rekstrarkostnað stofnunarinnar.

Samkvæmt framansögðu mun lögfesting frumvarpsins ekki hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs svo nokkru nemi. Hins vegar mun frumvarpið gera betur kleift að afla tekna af eignasölu með skilvirkum og gagnsæjum hætti þegar réttar aðstæður verða fyrir hendi.