



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Umboðsmaður Alþingis

Arnarhvoli 101 Reykjavík

sími: 545 9200 postur@fjr.is

fjr.is

Reykjavík 24. mars 2023

Tilv.: FJR23030015/0.5.1

Tilv. yðar: F132/2023

Sala á hlut í Íslandsbanka

Inngangur

Ráðuneytið vísar til bréfs umboðsmanns Alþingis, dags. 2. mars 2023, sem varðar sölu á 22,5% hlut ríkisins í Íslandsbanka í mars 2022 fyrir um 52,7 ma.kr. Í bréfinu er rakin sú umræða sem átt hefur sér stað um viðskiptin og um tiltekinn mótaðila ríkisins í þeim. Þar er einnig rakið að þættir í undirbúningi og framkvæmd sölunnar hafi verið teknir til athugunar af Ríkisendurskoðun og að í skýrslu hennar hafi verið leitast við að svara tilteknum spurningum um framkvæmd og frágang sölunnar. Þá hafi stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tekið skýrsluna til meðferðar og fyrir liggi álit bæði minni hluta og meiri hluta nefndarinnar í því máli.

Fram kemur í bréfinu að m.t.t. lögbundins eftirlitshlutverks umboðsmanns Alþingis falli það utan starfssviðs hans að fjalla um niðurstöður Ríkisendurskoðunar, að því marki sem í þeim sé tekin afstaða til þess hvort framkvæmd sölunnar hafi samræmst lögum og vönduðum stjórnsýsluháttum. Segir í bréfinu að ekki verði séð að í skýrslu Ríkisendurskoðunar sé sérstök umfjöllun um möguleg álitamál í tengslum við kaup Hafsilfurs ehf. á hlutum í útboðinu. Settar eru fram þrjár spurningar um söluna, með vísan í áherslur embættis umboðsmanns í gegnum tíðina á að sérstökum hæfisreglum stjórnsýslulaga sé ekki eingöngu ætlað að koma í veg fyrir að ómálefnaleg sjónarmið hafi áhrif á efni stjórnvaldsákvæðana, heldur sé hlutverk þeirra einnig að stuðla að trausti á því að stjórnvöld leysi úr málum á hlutlægan hátt.

Í spurningum umboðsmanns er þess m.a. óskað að ráðuneytið geri grein fyrir afstöðu ráðherra til þess hvort og þá að hvaða marki hann hafi borið lagalega og stjórnskipulega ábyrgð á því að sölufarlið færi fram í samræmi við lög. Einnig að gerð sé grein fyrir undirbúningi sölumeðferðar hlutar ríkisins í Íslandsbanka og því hvort honum hafi verið hagað þannig að tryggt væri að gætt yrði reglna stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi þegar kæmi að ákvörðunum ráðherra um það hvort tilboð skyldu samþykkt eða þeim hafnað.

Til að veita umboðsmanni þær upplýsingar og rökstuðning sem óskað er eftir mun ráðuneytið fyrst gera grein fyrir lagalegum grundvelli sölunnar og hver ábyrgð ráðherra sé á því að sölufarlið fari fram í samræmi við lög, þ. á m. ákvæði II. kafla stjórnsýslulaga, samanber beiðni umboðsmanns um upplýsingar og rökstuðning í þriðja tölulið bréfsins.

Næst mun ráðuneytið gera grein fyrir aðdraganda, undirbúningi og framkvæmd sölunnar. Verður þar gerð grein fyrir því hvernig hafi verið í undirbúningi og framkvæmd sölunnar tekið tillit til reglna II. kafla stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi, þegar kæmi að ákvörðunum ráðherra um sölu, samanber beiðni umboðsmanns um upplýsingar í öðrum tölulið bréfsins.

Að síðustu verða veittar þær upplýsingar og skýringar sem umboðsmaður óskar eftir í fyrsta tölulið bréfsins.

Lagaleg og stjórnskipuleg ábyrgð ráðherra

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Það er viðurkennd stjórnskipunarvenja að Alþingi geti sett á fót stofnanir á málefnasviði ráðherra sem hann hefur takmarkaðar yfirstjórnunarheimildir yfir og lúta slíkar takmarkanir einkum og sér í lagi að málsmeðferð og úrlausn einstakra mála. Með því að yfirstjórnunarheimildir taka ekki til meðferðar einstakra mála koma ráðstafanir stjórnvalda sem samkvæmt lögum njóta sjálfstæðis ekki til kasta ráðherra nema í undantekningartilfellum eða að því marki sem umfangsmikil eða regluleg vandamál komi í ljós sem bregðast þarf við.

Sem ábyrgðaraðili með málefnasviði stofnunar ber ráðherra að viðhafa almennt eftirlit með starfsháttum og fjárreiðum hennar óháð því hvort henni sé ætlað að sinna verkefnum sínum með sjálfstæðum hætti. Umboðsmaður hefur gjarnan minnt á skyldur ráðuneyta í sambandi við stofnanir sem njóta sjálfstæðis með framangreindum hætti, m.a. til að bregðast við á grundvelli yfirstjórnar- og eftirlitsheimilda þegar vitneskja er fyrir hendi um að starfshættir sjálfstæðrar ríkisstofnunar, sem heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra, séu ekki í réttu horfi. Að sama skapi geti komið til þess að ráðuneyti þurfi að hafa vara á sér vegna eftirlitslutverks þess og gera viðeigandi ráðstafanir ef það teldi t.d. að slíkt stjórnvald legði almennt þrengri skilning í starfssvið sitt en leiddi af lögum eða fylgdi ekki réttum málsmeðferðarreglum við úrlausn mála þannig að telja mætti það almennan annmarka.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 88/2009 um Bankasýslu ríkisins er stofnunin sérstök ríkisstofnun sem heyrir undir ráðherra. Í störfum sínum nýtur Bankasýsla ríkisins talsverðs sjálfstæðis lögum samkvæmt, sbr. svar ráðherra á þskj. 1233 við fyrirspurn þar að lútandi á yfirstandandi löggjafarþingi en þar er meðal annars vísað til eftirfarandi í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 88/2009:

Markmið frumvarpsins er að tryggja fagleg afskipti íslenska ríkisins við endurreisn og uppbyggingu innlends fjármálamarkaðar. Er lagt til að komið verði á fót sjálfstæðri stofnun, Bankasýslu ríkisins, sem fari með eignarhluti í fjármála fyrirtækjum í samræmi við eigendastefnu ríkisins á hverjum tíma.

Með lögum nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármála fyrirtækjum var stofnuninni falið mikilvægt hlutverk við undirbúning og framkvæmd sölu á slíkum eignarhlutum. Er í lögunum nánar kveðið á um verkaskiptingu, sem skilgreinir aðkomu ráðherra annars vegar og Bankasýslu ríkisins hins vegar að hverjum og einum verkþætti við sölu á eignarhlutum ríkisins. Þannig segir eftirfarandi í greinargerð með frumvarpi til laganna:

Af þessari upptalningu sést að löggjafinn hefur falið Bankasýslu ríkisins viðtækt hlutverk við umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármála fyrirtækjum.

Af framangreindu leiðir að ráðherra bar stjórnskipulega ábyrgð á ráðstöfunum stjórnvalda, bæði ráðuneytisins og Bankasýslu ríkisins, í söluferlinu 22. mars 2022. Þótt ráðherra beri ábyrgð á að söluferlið fari fram í samræmi við lög þá kveða lögin sem fyrr segir á um að umsjón með og ábyrgð á einstaka þáttum ferlisins sé skipt á milli ráðuneytisins og Bankasýslu ríkisins. Ráðuneytið fékk í febrúar 2021, fyrir frumútboð með hluti í Íslandsbanka, lögmannsstofuna Landslög til að útlista í minnisblaði þau ábyrgðarskil sem lögin kveða á um. Hin lögbundnu ábyrgðarskil eru einnig tíunduð í svari ráðherra í apríl 2022 á þskj. 951 á 152. löggjafarþingi.

Fyrirkomulag sölunnar var í samræmi við ákvæði laga um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, nr. 155/2012. Jafnframt var fyrirkomulagið í samræmi við niðurstöðu samráðs í ríkisstjórn, funda í ráðherranefnd og lögbundins samráðs við tvær þingnefndir. Samkvæmt lögunum skal sölumeðferð byggja á greinargerð ráðherra, um fyrirkomulag og markmið sölunnar, sem borin hefur verið undir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Að fengnum athugasemdum nefndanna og umsögn Seðlabanka Íslands getur ráðherra gert breytingar á einstökum þáttum í fyrirhugaðri sölumeðferð.

Að loknu samráði við þingnefndirnar skal ráðherra taka ákvörðun um hvort sölumeðferð verði hafin í samræmi við greinargerðina. Ráðherra ber þá að fela Bankasýslu ríkisins að annast framkvæmd sölunnar. Í því felst m.a. að leita tilboða, meta þau og annast samningagerð. Bankasýslu ríkisins er þannig falið með lögum að stýra söluférlinu.

Lögin kveða ekki á um frekari aðkomu ráðherra að sölumeðferðinni og gera ekki ráð fyrir frekari afskiptum af henni fyrr en kemur að samþykki sölu og *eftir atvikum* undirritun samninga. Þetta skal gert með því að Bankasýsla ríkisins skili til ráðherra rökstuddri tillögu, sem ráðherra tekur afstöðu til.

Þegar afstaða er tekin til þess hvort sala fari fram samkvæmt tillögu Bankasýslu ríkisins ber ráðherra að leggja mat á hvort söluférlíð hafi samræmst forsendum sem lagt var upp með samkvæmt lögum og greinargerð.

Að fengnu samþykki ráðherra gerir framangreind umgjörð ráð fyrir að ráðherra geti falið Bankasýslu ríkisins að annast frágang viðskipta.

Að þessu sögðu má vísa til og taka undir ályktun Ríkisendurskoðunar, í skýrslu um söluférlíð sem fram fór í mars 2022, um ábyrgð ráðherra og almennt eftirlit með því að söluférlíð sé í samræmi við það sem lagt var upp með:

Þótt ekki sé gert ráð fyrir aðkomu ráðherra að framkvæmd sölunnar ber hann engu að síður ábyrgð á því að söluférlíð sé í samræmi við þær forsendur og þau skilyrði sem lögð voru til grundvallar í greinargerð hans. Honum ber því að hafa eftirlit með söluférlinu og ganga úr skugga um að það hafi verið í samræmi við greinargerðina áður en hann tekur ákvörðun um sölu.

Í bréfi umboðsmanns er vísað til undirritunar tilboða. Eftirfarandi upplýsingar um það atriði koma fram í svari ráðherra á þskj. 951 við fyrirspurn á yfirstandandi löggjafarþingi:

Það leiðir af eðli útboða á borð við þau sem fram fóru í júní 2021 og mars 2022 að frágangur á viðskiptum við einstaka áskrifendur fer ekki fram með undirritun. Líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 155/2012 er sala hluta með útboði frábrugðin beinni sölu og er til að mynda ekki um að ræða mat á einstaka tilboðum í slíku ferli. Að sama skapi felst ekki í 2. mgr. 4. gr. laganna að undirritun eigi sér stað vegna hverrar og einnar áskriftar enda getur sá áskilnaður ekki átt við um útboð þar sem ákvörðun ráðherra um sölu tekur til talsverðs fjölda tilboða á sama verði.

Það skal nefnt að verklag og framkvæmd slíkra útboða tekur mið af lögum og reglum, sbr. m.a. umfjöllun um svonefnda lýsingarreglugerð sem vísað er til hér á eftir.

Ráðuneytið fylgdist með ferlinu að því marki sem áskilið er m.t.t. ábyrgðar ráðherra á því að lagalegum skilyrðum og áformum í greinargerð væri fylgt. Eftir að söluférlíð hófst fylgdust tveir starfsmenn ráðuneytis með framkvæmd útboðsins, en nánari grein verður gerð fyrir aðkomu þeirra í tengslum við umfjöllun um framkvæmd sölunnar.

Ábyrgð ráðherra á því að söluférlí vegna eignarhluta Íslandsbanka í mars 2022 hafi farið fram í samræmi við lög er sambærileg við ábyrgð ráðherra á því að söluférlí vegna eignarhluta Íslandsbanka í júní 2021

hafi farið fram í samræmi við lög. Þetta á m.a. við um ákvæði stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi. Mun ráðuneytið í næsta kafla skýra með hvaða hætti undirbúningi söluférlisins var háttað þannig að tekið væri tillit til ákvæða II. kafla stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi.

Undirbúningur sölumeðferðar

Aðdragandi

Áform um sölu á hlutum í Íslandsbanka hafa lengi verið á dagskrá stjórnvalda og Bankasýsla ríkisins hefur um árabil unnið að áætlun um hvernig best yrði staðið að slíkri sölu.

Þann 4. mars 2020 lagði Bankasýsla ríkisins fram tillögu til ráðherra um að setja fimmtungshluta í Íslandsbanka í söluférlu þar sem samhliða yrði stefnt að skráningu bankans á skipulegan verðbréfamarkað. Fylgdi með tillögunni ítarleg skýrsla Bankasýslu ríkisins: Eignarhald og sala á Íslandsbanka hf.: *Stöðuskýrsla varðandi fyrirhugaða sölumeðferð*.

Í skýrslunni lagði Bankasýsla ríkisins drög að sölu á hlutum í Íslandsbanka hf. í nokkrum skrefum, þar sem fyrst yrði samhliða skráningu hlutabréfa Íslandsbanka á skipulagðan verðbréfamarkað, almennt útboð á hlutum og til hliðar bein sala á hlutum í bankanum, nefnd uppboðsleið í tillögu Bankasýslu ríkisins. Í framhaldinu yrðu síðan seldir minni hlutir í bankanum með tilboðsfyrirkomulagi. Í tillögugerð sinni horfði Bankasýsla ríkisins nokkuð til sölu hollenska ríkisins á hlutum þess í ABN AMRO, sem og fordæma um notkun á þessari leið við sölu á ríkiseignum annarra ríkja.

Með bréfi dagsettu 16. mars 2020 afturkallaði Bankasýsla ríkisins tillögu sína til ráðherra um sölu á fimmtungshlut í Íslandsbanka, með vísan til þeirrar óvissu sem heimsfaraldur COVID-19 hafði á þeim tíma skapað á fjármálamörkuðum. Bankasýslan gerði síðan að nýju tillögu um skráningu á hlutum í Íslandsbanka á skipulegan verðbréfamarkað og um sölu á ótilgreindu magni hluta í almennum útboði.

Með því að skrá hlutabréf Íslandsbanka á skipulegan verðbréfamarkað, áður eða samhliða því að hlutir í bankanum yrðu boðnir til sölu á almennum markaði, opnaðist fyrir nýja leið við sölu á hlutum í bankanum sem er frábrugðin hefðbundinni tilboðssölu, sem áður hafði tíðkast við sölu á eignarhlutum ríkisins í fyrirtækjum. Um þennan mismun á aðferðum er sérstaklega fjallað í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 155/2012, en í skýringum við 4. gr. frumvarpsins segir m.a. (með áherslubreytingum ráðuneytisins):

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 frábrugðin hefðbundinni tilboðssölu. Sem dæmi er ekki um mat á einstaka tilboðum eða eiginlegar samningaviðræður við einstaka kaupendur að ræða þegar almennt útboð eða skráning bréfa fer fram.

Hlutabréf Íslandsbanka voru tekin til viðskipta á aðalmarkaði Nasdaq Iceland þann 22. júní 2021. Nasdaq Iceland rekur skipulagðan verðbréfamarkað hér á landi, en aðalmarkaðurinn þar sem hlutabréf Íslandsbanka voru tekin til viðskipta verður hér eftir nefndur kauphöll.

Samhliða skráningu Íslandsbanka í kauphöll fór fram almennt útboð á hlutum þar sem ríkið seldi 35% hlut í bankanum. Var fyrirkomulagið þannig að fjármálaráðherra bauð hlutinn til sölu á fyrirfram ákveðnu verðbili og gátu allir sem uppfylltu skilmála útboðsins óskað eftir að kaupa hlut. Varð niðurstaðan sú að rúmlega 23.000 aðilar skráðu sig fyrir hlut í Íslandsbanka og er þetta fjölmennasti eigendahópur almenningshlutafélags á Íslandi.

Hinn 20. janúar 2022 lagði Bankasýsla ríkisins fram tillögu til ráðherra um sölumeðferð á eftirstæðum eignarhlut í Íslandsbanka hf. Með tillögunni fylgdi minnisblað Bankasýslu ríkisins til ráðherra. Í minnisblaðinu er þeim söluaðferðum sem stofnunin leggur til að stuðst verði við nánar lýst, m.a. með hliðsjón af meginreglum um sölumeðferð, með eftirfarandi hætti:

Í ljósi þessara meginreglna og markmiða, ásamt viðteknum venjum á hlutabréfamörkuðum, verður við sölu eftirstandandi eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka horft til fjögurra söluaðferða. Í fyrsta lagi sölu með tilboðsfyrirkomulagi (e. accelerated book build, eða ABB), í öðru lagi sölu með full markaðssettu útboði (e. fully marketed offering), í þriðja lagi miðlunaráætlun (e. trading plan) og í fjórða lagi með útgáfu skiptanlegra skuldabréfa (e. exchangeable bonds).

Í minnisblaðinu er sölu með tilboðsfyrirkomulagi frekar lýst. Þar segir m.a.:

Sala með tilboðsfyrirkomulagi fer fram á einum til tveimur dögum. Til að tryggja að útboðinu ljúki á farsælan hátt er ákveðnum fjölda fagfjárfesta boðið að undirrita trúnaðaryfirlýsingar við upphaf hverrar sölu (e. wall crossed) og búa þeir þar af leiðandi tímabundið yfir innherjaupplýsingum. Er þá oftast um að ræða fjárfesta, sem annað hvort eru þegar eigendur í undirliggjandi félagi eða hafa gefið til kynna áhuga á að taka þátt í frekari sölu hluta af hálfu ráðandi eiganda. Þegar áhugi þeirra liggur fyrir um verð og magn er svo tekin ákvörðun af hálfu seljanda og ráðgjafa hans að tilkynna um almennt útboð á hlutum eftir lokun markaða til hæfra fjárfesta. Eftir það gefst þessum fjárfestum svo tími það sem eftir lifir dags til að skila inn áskriftum, en niðurstöður úthlutunar þurfa þó að liggja fyrir áður en markaðir með hlutina opna daginn eftir.

Á grundvelli umfjöllunar um þær mismunandi tegundir söluaðferða sem stæðu til boða taldi Bankasýsla ríkisins ráðlegast að ráðast fyrst í sölu á eignarhlutum í Íslandsbanka hf. með tilboðsfyrirkomulagi og síðar með blöndu af tilboðsfyrirkomulagi og miðlunaráætlun.

Í greinargerð ráðherra til Alþingis 10. febrúar 2022 var nánar gerð grein fyrir fyrirhugaðri framkvæmd sölunnar, þar sem segir m.a.:

Sala með tilboðsfyrirkomulagi fer fram með þeim hætti að söluráðgjafar kanna áhuga hæfra fjárfesta á einum eða tveimur dögum og afla þannig upplýsinga um vilja þeirra til að taka þátt í útboði, með svipuðu fyrirkomulagi og var gert í frumútboðinu. Á grundvelli þessara upplýsinga er svo tekin ákvörðun um hvort að ráðist verði í útboð og hversu stór hlutur verði seldur. Sú ákvörðun yrði tekin eftir lokun markaða og ákvarðast útboðsverð af lokaverði þess dags. Niðurstöður úthlutunar þurfa að liggja fyrir áður en markaðir opna daginn eftir og því gefst litill tími til að ákveða nákvæma úthlutun. Verð er ákveðið með hliðsjón af lokaverði útboðsdags. Um er að ræða lang algengustu aðferðina sem ráðandi hluthafar nýta sér við sölu á stórum hlutum í skráðum félögum á evrópskum hlutabréfamarkaði.

Í tilkynningu ráðuneytisins um sölu, dags. 18. mars 2022, kom fram að ráðherra hefði tekið ákvörðun um að hefja framhald sölumeðferðar í samræmi við fyrirbyggjandi greinargerð sem lögð hafði verið fyrir fjárlaganefnd og efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis. Á þeim grundvelli og með vísan í sjónarmið sem þar eru rakin var Bankasýsla ríkisins falið, að höfðu samráði við ráðherra um tímasetningar, skiptingu áfanga og söluaðferðir, að tryggja að útfærslur á útboðs- og úthlutunarskilmálum yrðu í samræmi við greinargerðina og meginmarkmið í eigendastefnu ríkisins fyrir fjármálafyrirtæki, svo sem framast væri kostur og mögulegt væri: i) að áfram yrði stuðlað að aukinni samkeppni á fjármálamarkaði; ii) að áfram yrði horft til þess að viðhalda dreifðu eignarhaldi og fjölbreytileika í eigendahópi Íslandsbanka; iii) að horft yrði til þess, við útfærslu og úthlutun í kjölfar tilboðsfyrirkomulags og ef nægjanleg umframeftirspurn yrði í slíkum útboðum, að fjárfestar sem horfi til lengri tíma fjárfestinga yrðu fyrir minni skerðingu en skammtímafjárfestar.

Í tilkynningu Bankasýslu ríkisins 22. mars 2022 um að söluferlið væri hafið kom fram að ráðist yrði í sölu að minnsta kosti 20% af útistandandi hlutafé Íslandsbanka sem jafngilti 400 milljón hlutum, með möguleika á að stækka útboðið og auka við fjölda seldra hluta. Þá kom fram hverjir yrðu umsjónaraðilar útboðsins, söluráðgjafar og söluaðilar, sem og hverjir væru lögfræðilegir ráðgjafar. Þá sagði:

Ákvörðun um útboðsgengi og endanlegan fjölda seldra hluta verður rökstudd af Bankasýslu ríkisins en endanleg ákvörðun er í höndum fjármála- og efnahagsráðherra. Þessi ákvörðun verður tekin þegar áætlaðar niðurstöður úr söluferlinu liggja fyrir og að teknu tilliti til meðal annars eftirfarandi þátta, dagslokagengis hlutabréfa Íslandsbanka á aðalmarkaði Nasdaq Iceland, markaðsaðstæðna, eftirspurnar ásamt öðrum þáttum.

Tilkynnt verður um útboðsgengi og endanlegan fjölda seldra hluta í sérstakri tilkynningu.

Gert er ráð fyrir að úthlutun fari fram að viðskiptum loknum og úthlutun hluta til þeirra fjárfesta sem sækjast eftir að taka þátt í viðskiptunum verður ákveðin af Bankasýslu ríkisins í samráði við umsýslunaraðilana. Söfnun tilboða hefst þegar í stað og getur lokið hvenær sem er með skömnum fyrirvara. Gert er ráð fyrir að niðurstöður söluferlisins verði birtar fyrir opnun markaða þann 23. mars 2022 kl. 9:30. Uppgjör viðskiptanna fer fram þann 28. mars 2022.

Undirbúningur m.t.t. reglna um sérstakt hæfi og fyrirkomulags útboðs

Af hálfu ráðuneytisins er við undirbúning, þessa máls sem og annarra, horft til hæfisreglna stjórnisýsluréttarins sem ýmist eru lögfestar eða byggðar á óskráðri meginreglu stjórnisýsluréttarins.

Við undirbúning ráðuneytisins var við það miðað að hæfisreglur stjórnisýslulaga gildi um þá starfsmenn stjórnisýslunnar sem koma að gerð samninga fyrir hönd stjórnvalda, taka þátt í undirbúningi og samningsumleitunum eða taka ákvörðun um hvort gengið verður til samninga sbr. 1. mgr. 4. gr. stjórnisýslulaga. Þetta getur einnig átt við um þá starfsmenn sem stjórnvöld fá til ráðgjafar eða til aðstoðar.

Það er því afstaða ráðuneytisins að reglur um sérstakt hæfi geti staðið í vegi fyrir því að ráðherra eða starfsmenn stjórnvalda, og eftir atvikum ráðgjafar þeirra, komi að undirbúningi og sölu hluta í fjármálafyrirtækjum skv. lögum nr. 155/2012. Áhrif vanhæfis eru þau að sá sem er vanhæfur til meðferðar máls má samkvæmt 4. gr. laganna ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Í 5. gr. laganna segir að starfsmaður eða nefndarmaður, þ.e. sá sem kemur að málinu af hálfu stjórnvalda, sem veit um ástæður er kunna að valda vanhæfi hans skuli án tafar vekja athygli yfirmanns stofnunar eða formanns stjórnisýslunefndar á þeim.

Eins og fyrr er rakið var það tillaga Bankasýslu ríkisins að ríkið myndi losa um eignarhlut sinn í Íslandsbanka í nokkrum skrefum þar sem eftir almennt útboð og skráningu hlutabréfanna í kauphöll, yrði notast við svonefnt tilboðsfyrirkomulag. Sala með tilboðsfyrirkomulagi er gjarnan viðhöfð til að bjóða út hluti í þegar skráðu félagi til hæfra fjárfesta, án útgáfu sérstakrar skráningarlýsingar. Hugtakið „hæfir fjárfestar“ var notað um þá fjárfesta sem töldust fagfjárfestar, sbr. skilgreiningu í 14. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga. Hugtakið á uppruna í svonefndri lýsingarreglugerð, reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1129 um lýsingu sem birta skal þegar verðbréf eru boðin í almennu útboði eða tekin til viðskipta á skipulegum markaði. Í ákvæði d. liðar 2. gr. lýsingarreglugerðarinnar er að finna skilgreiningu á almennu útboði. Er almennt útboð skilgreint sem hvers kyns boð til aðila, í hvaða formi og með hvaða hætti sem er, þar sem fram koma nægjanlegar upplýsingar um skilmála útboðs og verðbréfin sem eru boðin til kaups til að fjárfesti sé kleift að ákveða að kaupa eða að láta skrá sig fyrir þeim verðbréfum. Undir þetta falla einnig verðbréf sem eru markaðssett og/eða seld fyrir tilstilli fjármálamilliliða. Undir þetta fellur m.a. útboð með tilboðsfyrirkomulag (e. accelerated bookbuilding).

Af hálfu ráðuneytisins var við undirbúning sölunnar miðað við að í opnu almennu útboði, eins og því sem hér um ræðir, sé ráðherra almennt ekki kunnugt um það hverjir það eru sem koma til með að vera kaupendur og ekki er gert ráð fyrir því að ráðherra geti haft áhrif á það hvort til viðskipta stofnist við einstaka aðila sem uppfylla almenn skilyrði útboðsins til þátttöku.

Ráðuneytið hefur tekið opinberlega undir ábendingar sem fram koma í skýrslu Ríkisendurskoðunar um að standa hefði átt betur að kynningu til almennings á fyrirhuguðu sölufyrirkomulagi. Fyrirkomulagið hafði ekki áður verið notað vegna sölu á hlut í fjármálafyrirtæki í eigu ríkisins hér á landi, en notast var við það vegna sölu á hlutum í Arion banka árið 2019. Fyrirkomulagið er mikið notað erlendis við sölu á hlutum í skráðum félögum, ekki síst á hlutum í eigu ríkja. Þá hefur ráðuneytið einnig tekið til sérstakrar skoðunar þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að tilboðsfyrirkomulagið sé að hennar mati um margt óformlegt og beri eðli málsins samkvæmt rík einkenni starfshátta sem tíðkast á fjármálamarkaði en samrýmist síður starfsháttum opinberrar stjórnsýslu, sjá bls. 10 í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Söluferlið í mars 2022 fór í stuttu máli þannig fram að Bankasýsla ríkisins og ráðgjafar hennar byrjuðu á að kanna markaðsaðstæður. Eftir markaðspreifingar mat Bankasýsla ríkisins það svo að eftirspurn væri á markaði eftir hlutum í bankanum og að líklegt væri að ásættanlegt verð fengist. Í framhaldi af því mati fól Bankasýsla ríkisins söluráðgjöfum að safna skráningum fyrir hlutum, til þess að staðreyna betur vilja fjárfestanna til viðskipta, þ.e. að fá nánari upplýsingar um það verð og magn (fjöldu hluta) sem aðilar hefðu vilja til að kaupa. Skráningar voru ekki bindandi og skuldbinding í söluferlinu varð ekki til fyrr en ákvörðun ráðherra um magn og verð lá fyrir, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar, bls. 50. Skráningar í útboðinu eru einnig nefndar tilboð í gögnum Bankasýslu ríkisins og hjá Ríkisendurskoðun, en ráðuneytið bendir á að notkun á orðinu tilboð án frekari skýringa geti valdið ruglingi og að hætta sé á að því verði jafnað við hugtakið tilboð í skilningi samningalaga nr. 7/1936.

Hin óskuldbindandi skráning gat í þessu fyrirkomulagi falið í sér yfirlýsingu um áhuga um kaup á mismunandi verðum og í mismunandi magni frá sama aðila eða jafnvel eingöngu um magn. Rétt er að leggja áherslu á að á því tímabili sem skráningum er safnað lá ekki fyrir skuldbinding af hálfu ríkisins um að selja og þeir sem skráðu sig fyrir hlutum, eða lýstu vilja til kaupa, vissu að þessar upplýsingar yrðu nýttar til að leggja mat á það hvort og þá á hvaða verði hlutir yrðu boðnir til sölu. Í því sölufyrirkomulagi sem var viðhaft lá skýrt fyrir að það væri hlutverk ráðherra að taka ákvörðun um magn og verð á hlutum sem boðnir yrðu til sölu. Það er hins vegar hlutverk Bankasýslu ríkisins að annast um alla framkvæmd málsins og gera tillögu til ráðherra um magn og verð, eftir að hafa lagt mat á kaupvilja fjárfesta í gegnum skráningar þeirra. Komu þessar upplýsingar m.a. fram í tilkynningu sem birt var í kauphöll um upphaf söluferlisins þann 22. mars 2022.

Við undirbúning sölumeðferðarinnar í ráðuneytinu var unnið út frá því að vinna við að afla upplýsinga um vilja fjárfesta til kaupa á hlutum færi alfarið fram utan ráðuneytisins og af hálfu Bankasýslu ríkisins, í samræmi við verkaskiptingu laga nr. 155/2012. Miðað var við að ráðherra fengi upplýsingar um þróun eftirspurnar og verðbils og eftir atvikum upplýsingar um allra stærstu fjárfesta, innlenda og erlenda, sem sýndu áhuga á kaupum. Að öðru leyti var ekki gert ráð fyrir að ráðherra fengi upplýsingar um fjárfesta eða lista yfir aðila sem metnir hefðu verið hæfir og lýst hefðu áhuga á að kaupa hluti. Við undirbúning málsins í ráðuneytinu var jafnframt gengið út frá því að afskiptum ráðherra af viðskiptunum lyki með ákvörðun um það magn og verð sem boðið skyldi til kaups, þ.e. að ráðherra tæki ekki þátt í frágangi viðskiptanna eða hefði aðkomu að úthlutun á hlutum til kaupenda.

Starfsmenn ráðuneytisins voru áheyrnarfulltrúar á fundum sem Bankasýsla ríkisins hélt með ráðgjöfum og þeim verðbréfafyrirtækjum sem önnuðust um samskipti við áhugasama bjóðendur, eftir lokun markaða þann 22. mars 2022. Var hlutverk þeirra að fylgjast með ferlinu, þ.m.t. þróun eftirspurnar, og upplýsa ráðherra ef þeir teldu að framkvæmd sölunnar viki frá þeim almennu markmiðum sem sölunni voru sett samkvæmt þeirri heimild sem veitt var Bankasýslu ríkisins. Starfsmönnum ráðuneytisins hefði, á grundvelli ráðgjafarskyldu sinnar, sbr. 20. gr. Stjórnarráðslaga, borið að upplýsa ráðherra ef fram hefðu komið upplýsingar sem kölluðu á mat á hæfi hans eða viðkomandi starfsmanna, sbr. m.a. 5. gr. stjórnsýslulaga. Þessi skylda starfsmanna stjórnvalda hefur í framkvæmd verið túlkuð rúmt, þ.e. að ef vafi er um hæfi skuli upplýsa um það.

Komi fram upplýsingar sem gefa tilefni til að kanna hvort vanhæfi sé til staðar samkvæmt reglum um sérstakt hæfi, hvort sem er við undirbúning af hálfu stofnunar, ráðuneytisins eða ráðgjafa, leggur

starfsfólk ráðuneytisins mat á mögulegt vanhæfi og afleiðingar þess. Viðræðum og annarri málsmeðferð sem áhrif getur haft á ákvarðanatöku er í slíkum tilvikum frestað eins og kostur og þörf er á, á meðan slíkt mat fer fram. Leiði matið í ljós að um vanhæfi ráðherra sé að ræða er ráðherra upplýstur um það. Í ákvæði 5. gr. laganna segir að yfirmaður skuli sjálfur taka ákvörðun um hvort hann víki sæti ef vafi leikur á um hæfi hans. Í þeim tilvikum þegar fela þarf öðrum ráðherra að fara með mál þarf að koma rökstuddu erindi þar að lútandi til forsætisráðherra.

Framkvæmd sölumeðferðar m.t.t. reglna um sérstakt hæfi.

Ráðuneytið telur ekki ástæðu til þess að rekja framkvæmd sölunnar í smáatriðum í svari þessu en leyfir sér að vísa til skýrslu Ríkisendurskoðunar þar sem framkvæmdin er rakin sem og upplýsingagiöf til ráðherra áður en hann tók ákvörðun um sölu. Í öllum meginatriðum fór framkvæmd sölunnar fram með þeim hætti sem ráðuneytið bjó sig undir.

Varðandi samskipti við áhugasama fjárfesta hér á landi, var framkvæmdin þannig að Bankasýsla ríkisins réði verðbréfafyrirtæki til þess að kanna áhuga á markaði. Var það hlutverk viðkomandi verðbréfafyrirtækja að staðreyna að viðskiptamenn uppfylltu skilmála útboðsins til að kaupa hluti. Þá voru eignastýringafyrirtæki og eignastýringadeildir viðskiptabanka hæfir mótaðilar í söluférlínu, þ.e. þeim var heimilt sem hæfum fjárfestum að koma fram fyrir hönd óskilgreindra viðskiptavina.

Upplýsingar sem ráðherra fékk við meðferð málsins

Ráðuneytið vísar til skýrslu Ríkisendurskoðunar varðandi þær upplýsingar sem ráðherra fékk við meðferð málsins og í aðdraganda ákvörðunar hans um að heimila sölu á hlutum í Íslandsbanka, en þær upplýsingar sem ráðherra fékk voru eftirfarandi:

Ráðuneytið fékk samantekt frá fjármálaráðgjafa Bankasýslu ríkisins um stöðu áhuga stærstu væntanlegra kaupenda um kl. 21:00, en um var aðallega að ræða stærstu lífeyrissjóði landsins og stóra erlenda fjárfestingarsjóði, sbr. lýsingu í skýrslu Ríkisendurskoðunar bls. 60.

Tillaga Bankasýslu ríkisins til ráðherra, með rökstuddu mati, var send ráðherra með bréfi kl. 21:40. Í bréfinu komu fram upplýsingar um að á milli 150 til 200 hæfir fjárfestar, íslenskir og erlendir, hefðu skráð sig fyrir hlutum í útboðinu fyrir allt að 100 ma.kr. Voru fjárfestarnir ekki nafngreindir og var það til samræmis við það sem lagt var upp með í undirbúningi málsins.

Í framhaldi af móttöku á bréfi Bankasýslu ríkisins óskaði ráðuneytið eftir að fá töflu sem sýndi flokkun fjárfesta, fjölda þeirra og hlutfall tilboða hvers flokks af heildinni, áður en ráðherra svaraði erindi Bankasýslu ríkisins um heimild til að ljúka söluférlínu með sölu hlutabréfa og var hún veitt. Bankasýsla ríkisins tók saman umbeðnar upplýsingar og setti upp í töflu með sundurgreiningu á skráningum og sendi ráðuneytinu kl. 23:17. Er taflan birt í skýrslu Ríkisendurskoðunar, bls. 61. Í töflunni eru fjárfestar ekki nafngreindir, en flokkaðir eftir flokkun sem Bankasýsla ríkisins notaðist við og gaf ráðherra sýn á fjölbreytileika áskrifta, en fjölbreytni í kaupendahópnum var ein af áherslum ráðherra.

Með bréfi sendu síðar sama kvöld veitti ráðherra, með vísan til bréfs Bankasýslu ríkisins heimild, samkvæmt 4. gr. laga nr. 155/2021, til sölu á 450 milljón hlutum ríkisins í Íslandsbanka, á verðinu 117 kr. pr. hlut. Einnig veitti hann Bankasýslu ríkisins heimild til að ráðstafa seldum hlutum til áskriftaaðila í samræmi við viðmið um skiptingu á milli helstu flokka sem kynnt voru í bréfi stofnunarinnar. Var Bankasýsla ríkisins veitt umboð til þess að ljúka sölumeðferðinni í samræmi við hina veittu heimild. Með þessari ákvörðun lauk afskiptum ráðherra og ráðuneytisins af söluférlínu.

Eftir að ákvörðun um verð og magn lá fyrir undirritaði Bankasýsla ríkisins viðauka við samninga stofnunarinnar við Landsbankann, Citi, JP Morgan og HSBC Continental Europe, en þessir bankar tókust á hendur uppgjörshættu (e. settlement underwriting) vegna útboðsins. Í því fólst að þessir bankar ábyrgðust í nánar tilgreindum hlutföllum uppgjör við Bankasýslu ríkisins af hálfu þeirra fjárfesta sem

úthlutað yrði til, enda samþykktu þeir ákvörðun ráðherra um verð og magn, með undirritun á viðaukasamningi við sölusamninginn.

Á grundvelli heimildar ráðherra skipti Bankasýsla ríkisins framboðnum hlutum niður á milli fjárfestanna og markaði með þeim hætti að fram kom hvaða hluti viðkomandi fjárfestum stæði til boða að kaupa í útboðinu. Gegn uppgjöri á kaupverði fengust hlutabréfin afhent. Þessi viðskipti voru framkvæmd með rafrænum hætti í gegnum viðskiptakerfi viðkomandi fjármálafyrirtækis.

Með bréfi dags. 30. mars 2022 óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum um mótaðila ríkissjóðs vegna sölu á hlutum í Íslandsbanka þann 22. mars 2022. Bankasýsla ríkisins veitti ráðuneytinu þær upplýsingar þann 6. apríl 2022, en taldi að um væri að ræða upplýsingar sem njóta ættu trúnaðar. Ráðuneytið lagði mat á það hvort það teldi að upplýsingarnar féllu undir lögbundna þagnarskyldu. Var það niðurstaða ráðuneytisins að svo væri ekki og birti opinberlega lista yfir kaupendur.

Í þeim upplýsingum sem ráðuneytið fékk afhentar þann 6. apríl 2022 kom fram að félagið Hafsilfur ehf., hafi keypt hluti að nafnverði 469.005, eða sem svarar til 0,1042% af þeim hlutum sem seldir voru þann 22. mars 2022. Það eru um 0,02% af heildarhlutafé í bankanum.

Sérstakar hæfisreglur og aðkoma ráðherra að útboðinu

Ráðuneytið telur að það valdi ekki sjálfkrafa vanhæfi ráðherra, á grundvelli reglna um sérstakt hæfi, að aðili honum tengdur, skv. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga, taki þátt í almennu útboði sem tengist sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum, skv. lögum nr. 155/2012. Við úrlausn um mögulegt vanhæfi ráðherra, ef upplýsingar um mögulegar vanhæfisástæður af því tagi kæmu fram, yrði að meta atvik og aðstæður heildstætt og líta til þess hvers eðlis málið er, hvert hlutverk ráðherra er í slíku ferli lögum samkvæmt og í hverju aðkoma og afskipti ráðherra og starfsmanna hans af málinu felast.

Ef slíkir hagsmunir teljast mjög verulegir, og nátengdir ráðherra, kann að koma upp sú staða að hann verði almennt vanhæfur til að koma að ákvörðunum í tengslum við slíkt útboð. Á hinn bóginn getur ráðherra verið vanhæfur í einstökum samskiptum og afskiptum og máli sem varðar hann verulega þótt hann verði ekki almennt vanhæfur. Þá getur eðli máls og atvik verið með þeim hætti að ekki sé talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið för og eigi hafi verið um vanhæfi að ræða í skilningi hæfisreglna stjórnsýsluréttar.

Við mat á framangreindum álitafnum þarf að leggja mat á það hvort þeir hagsmunir sem um ræðir hafi verið þess eðlis að valda vanhæfi ráðherra í skilningi 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga og hvort þau sjónarmið sem líta þarf til við slíkt mat hafi verið þess eðlis að hætta hafi verið á að ómálefnaleg sjónarmið réðu för við ákvarðanatöku ráðherra, sbr. 2. mgr. 3. gr. sömu laga.

Hvernig reglum stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi var fullnægt

Ráðuneytið hefur talið að við mat á mögulegu vanhæfi ráðherra hafi mikla þýðingu að líta til þess hvaða reglur gilda um almenn útboð af þessu tagi og framkvæmd þeirra og hvernig aðkomu ráðherra að slíku ferli er háttað. Jafnframt þarf að skoða hvaða upplýsingar ráðherra hafði í reynd fengið við þá ákvarðanatöku í ljósi þess hlutverks sem honum er markað í söluferlinu, samkvæmt lögum nr. 155/2012.

Samkvæmt lögum nr. 155/2012 er það ekki hlutverk ráðherra að koma að sölumeðferðinni sem slíkri, eiga í samskiptum við bjóðendur og fá upplýsingar um einstök tilboð eða bjóðendur þegar um almenn útboð er að ræða, sbr. 4. gr. laganna. Með vísan til þess verður ekki lagt til grundvallar að á ráðherra hafi hvílt skylda til að afla upplýsinga um einstaka bjóðendur, enda voru slíkar upplýsingar ekki nauðsynlegar til að hann gæti tekið ákvörðun byggða á fullnægjandi grundvelli um hvort samþykka ætti rökstudda tillögu Bankasýslu ríkisins um verð og magn í útboðinu.

Þegar litið er til aðkomu ráðherra að ferlinu og hvaða upplýsingar hann fékk á meðan á útboðinu stóð, telur ráðuneytið að ráðherra hafi haft fullnægjandi upplýsingar og yfirsýn yfir þróun heildareftirspurnar í tilboðsferlinu til að taka ákvörðun um sölu eignarhluta ríkisins á grundvelli tillögu Bankasýslu ríkisins, eins og nánar var rakið hér að framan.

Ráðherra fékk hins vegar ekki upplýsingar um almenna bjóðendur við meðferð málsins.

Við undirbúning málsins var ráðgert að verklagið yrði með framangreindum hætti og ekki verður séð að brugðið hafi verið út af því sem lagt var upp með í þeim gögnum sem höfðu verið birt opinberlega fyrir útboðið eða það verklag sem lagt var upp með, sem var jafnframt í samræmi við það verklag sem viðhaft hafði verið í frumútboðinu í júní 2021.

Komið hefur fram opinberlega, m.a. í minnisblaði ráðuneytisins til fjárlaganefndar Alþingis sem birt var í apríl 2022, að upplýsingar hafi ekki legið fyrir í ráðuneytinu um að félagið Hafsilfur ehf. hafi verið meðal kaupenda í útboðinu og að ráðherra var ekki kunnugt um það þegar ákvörðun var tekin um verð, útboðsstærð og atriði sem skyldi taka mið af við úthlutun. Þetta varð ráðherra og ráðuneytinu fyrst ljóst þegar listi yfir kaupendur barst frá Bankasýslu ríkisins að útboði loknu.

Í minnisblaði ráðuneytisins til fjárlaganefndar segir um þetta atriði:

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

Eins og nánar var rakið hér að framan var hlutverk ráðherra í útboðinu að taka ákvörðun um verð og magn á grundvelli tillögu Bankasýslu ríkisins, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga nr. 155/2012. Ráðuneytið lítur svo á að þegar ráðherra tók ákvörðun þann 22. mars 2022, um að veita Bankasýslu ríkisins heimild til að selja allt að 450 milljón hluti í Íslandsbanka á genginu 117, hafi hann ekki verið að samþykkja tilboð frá einstaka fjárfestum, heldur laut ákvörðunin heildstætt að því hvaða verð ætti að bjóða umrætt sinn, með hliðsjón af fyrirkomulagi útboðsins.

Ákvörðun ráðherra um lokaverð varðaði þannig alla bjóðendur jafnt í útboðinu. Sú ákvörðun sem ráðherra tók var því almenn en laut ekki að sérstökum hagsmunum, t.a.m. ákveðnum hópi bjóðenda eða einstökum bjóðendum. Hún beindist því ekki að eða hafði áhrif á sérstaka hagsmuni Hafsilfurs ehf. umfram aðra þátttakendur í útboðinu.

Að teknu tilliti til þess hvaða reglur gilda um almenn útboð af þessu tagi, framkvæmd þeirra og hvernig aðkomu ráðherra að slíku söluférlis er háttað, er það mat ráðuneytisins, að þrátt fyrir að eftir lok útboðsins hafi komið fram upplýsingar um að einn kaupenda í útboðinu hafi verið félagið Hafsilfur ehf., sé ekki ástæða til að ætla að ráðherra hafi verið vanhæfur, með vísan til ákvæða stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi, til að taka ákvörðun um sölu á hlutum í Íslandsbanka, á grundvelli tillögu Bankasýslu ríkisins, þann 22. mars 2022.

Í yfirlýsingu sem birtist á vef Stjórnarráðsins þann 19. apríl 2022 kom fram að ekki yrði ráðist í frekari sölu á hlutum ríkisins í Íslandsbanka að sinni. Ráðuneytið hefur undanfarið unnið að smíði nýrrar löggjafar í tengslum við fyrirkomulag eignarhalds ríkisins á félögum og fjármálafyrirtækjum, sem varða með beinum hætti hvernig staðið yrði að ráðstöfun eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Standa áætlanir og vonir til þess að unnt verði að bera tillögur um það efni undir Alþingi á næstu misserum. Í þeirri vinnu verður tekin afstaða til þess hvernig staðið er að gerð, framsetningu og meðferð tillagna um sölu, og sömuleiðis hvernig annast verði um framkvæmd sölunnar. Til skoðunar mun koma í þeirri vinnu hvernig aðkomu ráðherra og ráðuneytisins verði best háttað við ráðstöfun á borð við þá sem hér um ræðir og þá enn fremur litið til fenginnar reynslu.

Bjarni Benediktsson