



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

Umboðsmaður Alþingis

Arnarhvoli 101 Reykjavík
sími: 545 9200 postur@fjr.is
fjr.is

Reykjavík 9. júní 2023

Tilv.: FJR23030015/0.5.1

Tilv. yðar: F132/2023

Sala á hlut í Íslandsbanka - svar við framhaldsfyrirspurn

Inngangur

Ráðuneytið vísar til framhaldsfyrirspurnar umboðsmanns Alþingis, dags. 5. maí sl., varðandi sölu á 22,5% hlut ríkisins í Íslandsbanka hf. í mars 2022. Í fyrirspurninni er áréttað að athugun embættisins beinist að álitamáli um hæfi og því hvort og hvernig gætt hafi verið að því að fyrirkomulag sölnnar samrýmdist kröfum sem leiða af reglum II. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðum grundvallarreglum stjórnsýsluréttarins um sérstakt hæfi.

Fyrri fyrirspurn embættisins var svarað með bréfi ráðuneytisins dags. 24. mars sl. Í framhaldsfyrirspurninni er óskað eftir upplýsingum og skýringum í nokkrum liðum og eru spurningarnar settar fram hér á eftir ásamt svörum. Í fyrirspurninni er meðal annars spurt um framkvæmdaratriði varðandi söluferlið og óskað gagna sem urðu til við framkvæmd sölnnar. Er þess óskað að slíkar upplýsingar verði veittar eftir atvikum með atbeina Bankasýslunnar. Því til samræmis fór ráðuneytið þess á leit við Bankasýsluna 19. maí sl. að stofnunin lýsti afstöðu sinni til þeirra atriða sem fyrirspurnin lýtur að og hún teldi tilefni til, að því er varðar framkvæmd útboðsins og voru á hendi stofnunarinnar, og veitti með sama hætti ráðuneytinu þær upplýsingar sem óskað er eftir í fyrirspurn umboðsmanns, sér í lagi varðandi liði 2, 3 og 4 í fyrirspurninni. Þá fór ráðuneytið einnig fram á við Bankasýsluna að hún tæki saman þau gögn sem kallað er eftir í fyrirspurninni, að því marki sem þau eru fyrirbyggjandi hjá stofnuninni eða sölu-ráðgjöfum. Hjalagt svári þessu er að finna umbeðin svör Bankasýslunnar ásamt fylgigögnum og vísast til þeirra upplýsinga sem þar koma fram.

Vitneskja um þátttöku tiltekinna fjárfesta og gildissvið hæfisreglna

Spurning 1.a

1. *Í bréfi yðar er vísað til þess að engar aðstæður hafi verið fyrir hendi við sölu sem hafi verið til þess fallnar að valda vanhæfi yðar. Í því sambandi er þess óskað að þér skýrið afstöðu yðar nánar með tilliti til eftirfarandi atriða og þá án tillits til þess hvort þér höfðuð í reynd vitneskju um þátttöku Hafsilfurs ehf. í útboðinu.*
 - a. *Teljið þér að ákvörðun yðar um að fallast á fyrmefnda tillögu Bankasýslunnar 22. mars 2022 hafi verið athöfn sem hæfisreglur tóku til? Efsvo er ekki er þess óskað að gerð sé rökstudd grein fyrir þeim lagasjónarmiðum sem búa að baki þeirri afstöðu.*

Svar:

Í fyrra svari ráðuneytisins kom fram að við undirbúning þess hafi verið við það miðað að hæfisreglur stjórnarsýslulaga gildi um þá starfsmenn stjórnarsýslunnar 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. stjórnarsýslulaga. Jafnframt sagði í svarinu 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. Þessi afstaða ráðuneytisins er óbreytt.

Við mat á þýðingu hæfisreglna, er ráðherra féllst 22. mars 2022 á tillögu Bankasýslunnar sama dag, og veitti umboð til að ljúka sölumeðferð í samræmi við hana, telur ráðuneytið að horfa verði til bæði inn-taks og eðlis þeirrar athafnar ráðherra með hliðsjón af hlutverki hans við sölumeðferðina en jafnframt til eðlis sölufyrirkomulagsins sem viðhaft var.

Að því hið fyrrnefnda varðar liggur fyrir, svo sem greinir í fyrra svari ráðuneytisins, að í lögum nr. 155/2012 um sölumeðferð eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum er kveðið á um hlutverk og ábyrgð annars vegar Bankasýslu ríkisins og hins vegar fjármála- og efnahagsráðherra þegar kemur að sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum. Því til samræmis segir eftirfarandi í skýringum við V. kafla greinargerðar í frumvarpinu:

Þegar endanleg ákvörðun ráðherra liggur fyrir um að hefja sölufjerli 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.

Í 1. mgr. 4. gr. laganna segir að Bankasýsla ríkisins skuli 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. Aðkomu ráðherra að sölufjerlinu er síðan lýst í 2. mgr. 4. gr. laganna, en þar segir:

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.

Af framangreindu leiðir að við móttöku rökstuddrar tillögu Bankasýslunnar, sem barst ráðuneytinu klukkan 21:40 hinn 22. mars 2022, hafði ráðherra tvo kosti. Annars vegar að samþykkja tillöguna eða hins vegar að hafna henni. Umrædd tillaga Bankasýslunnar byggðist ekki á mati á hverju og einu tilboði heldur mati á heildarstöðu tilboða (tilboðsbókar). Þá hefur jafnframt þýðingu í þessu tilliti að í tillögu Bankasýslunnar til ráðherra 22. mars fólst ekki að ráðherra tæki afstöðu til einstakra bjóðenda, heldur tillaga um einkum verð og magn vegna sölunnar. Þannig segir m.a. í tillögu Bankasýslunnar til ráðherra:

Á þessum grundvelli, og að virtum tillögum leiðandi söluráðgjafa stofnunarinnar og að fenginni ráðgjöf frá fjármálaráðgjafa stofnunarinnar, leggur Bankasýsla ríkisins nú til við ráðherra:

- Að lokaverð í útboðinu verði 117 á hvern hlut.
- Að 450.000.000 hlutum verði úthlutað, þ.e. 22,5% af heildarhlutafé bankans.

Framangreint er jafnframt í samræmi við lög nr. 155/2012 og reglur sem gilda um sölufyrirkomulagið sem viðhaft var.

Svo sem fyrr greinir féllst ráðherra á tillöguna með bréfi sem sent var Bankasýslunni klukkan 23:27. Í þeirri ákvörðun fólst heimild ráðherra til að ljúka sölumeðferðinni í samræmi við tillögu Bankasýslunnar. Sú ákvörðun var þannig almenn en laut ekki að sérstökum hagsmunum einstakra bjóðenda.

Þá var það hlutverk Bankasýslunnar að annast úthlutun, eftir atvikum í kjölfar skerðinga með þeim hætti sem greinir í tillögu stofnunarinnar, til fjárfesta með sérstökum tilkynningum og kom ráðuneytið ekki að þeirri vinnu. Umrætt verklag er í samræmi við skýringar við 4. gr. frumvarps er varð að lögum nr. 155/2012, en þar segir meðal annars:

Gert er ráð fyrir að ráðherra geti falið Bankasýslu ríkisins að annast endanlegan frágang vegna sölu eignarhluta.

Þá telur ráðuneytið að eðli sölufyrirkomulagsins hafi áhrif við mat á þýðingu hæfisreglna er ráðherra féllst á tillögu Bankasýslunnar. Í almennu útboði eins og viðhaft var er ráðherra almennt ekki kunnugt um það hverjir það eru sem koma til með að vera kaupendur og ekki er gert ráð fyrir að ráðherra geti haft áhrif á það hvort til viðskipta stofnist við einstaka aðila sem uppfylla almenn skilyrði útboðsins til þátttöku. Í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 155/2012 var sérstaklega gert ráð fyrir slíku fyrirkomulagi við sölu eignarhluta og varpað ljósi á þann mun sem er á þess háttar fyrirkomulagi og hefðbundinni tilboðssölu. Þannig segir meðal annars í skýringum við 4. gr. frumvarpsins:

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.

Öðru máli gegnir þegar um hefðbundna tilboðssölu er að ræða, t.d. beina sölu eða lokað útboð, en þá eiga sér gjarnan stað beinar samningaviðræður við hlutaðeigandi kaupendur um meðal annars magn og verð. Af þessu fyrirkomulagi leiðir einnig að ekki er um undirritun samninga að ræða við sölu hlutabréfa á skipulegum markaði heldur gefnar út rafrænar tilkynningar í samræmi við reglur og venjur á markaði.

Af framangreindu leiðir að augljós munur er annars vegar á því tilboðsfyrirkomulagi sem viðhaft var, þegar seld eru hlutabréf í almennu útboði á skipulegum markaði, og hins vegar þegar um beina sölu eða lokað útboð er að ræða, meðal annars að því er varðar samskipti við einstaka bjóðendur.

Loks má vísa til þess að í stjórnarsýslurétti hefur verið talið að útboð séu almennt vel til þess fallin að gera það gegnsærra en ella að val stjórnvalda á viðsemjanda byggist á málefnalegum sjónarmiðum (Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 206). Hið sama gildir um tilboðsfyrirkomulag það sem viðhaft var við sölu en sá grundvallarmunur er hins vegar á þessum tveimur leiðum að eiginlegt val á viðsemjanda á sér í raun ekki stað þegar slíku fyrirkomulagi er beitt heldur er þeim sem uppfylla almenn skilyrði gefinn kostur á þátttöku.

Vísast að öðru leyti um framangreint til fyrra svars ráðuneytisins.

Spurning 1.b

- b. *Teljið þér að þeir hagsmunir sem Hafsilfur ehf. hafði af umræddu sölufarli hafi verið þess að eðlis að þeir gætu valdið vanhæfi yðar til aðkomu að ákvörðunum tengdum sölufarlinu? Ef svo er ekki er þess óskað að gerð sé rökstudd grein fyrir þeim lagasjónarmiðum sem búa að baki þeirri afstöðu.*

Svar:

Í fyrra svari ráðuneytisins greinir að ekki lágu fyrir upplýsingar í ráðuneytinu um að félagið Hafsilfur ehf. hafi verið meðal kaupenda í útboðinu og að ráðherra var ekki kunnugt um það, þegar fallist var á tillögu Bankasýslunnar 22. mars 2022. Þetta varð ráðherra og ráðuneytinu fyrst ljóst þegar listi yfir kaupendur barst frá Bankasýslunni að útboði loknu, nánar tiltekið 6. apríl 2022. Framangreint er í samræmi við eðli og inntak sölufyrirkomulagsins. Í ljósi þess að umræddar upplýsingar lágu ekki fyrir í ráðuneytinu komu þær eðli máls samkvæmt ekki til skoðunar við samþykki ráðherra á tillögu Bankasýslunnar 22. mars 2022. Ekki hefur því komið til þess að ráðuneytið hafi aflað sér upplýsinga eða lagt mat á það hvort hagsmunir sem Hafsilfur ehf. hafði af sölufarlinu hafi verið þess eðlis að þeir gætu valdið vanhæfi ráðherra.

Í hjálögðu svari Bankasýslunnar er að finna minnisblað sem skilað var til stofnunarinnar 23. mars sl., þar sem vikið er meðal annars að umræddum hagsmunum og þýðingu þeirra. Nánar vísast til laga sjónarmiða sem þar eru sett fram, einkum kafla 4, en áréttað að slíkt mat hefur ekki verið framkvæmt af ráðuneytinu.

Spurning 1.c

- c. *Er það afstaða yðar að þér hefðuð einungis getað orðið vanhæfir til aðkomu að umræddu sölufarli, vegna þátttöku Hafsilfurs ehf., ef þér hefðuð haft vitneskju um að félagið væri meðal bjóðenda? Ef svo er er þess óskað að gerð sé rökstudd grein fyrir þeim lagasjónarmiðum sem búa að baki þeirri afstöðu.*

Svar:

Stjórnsýslulögin hafa ekki að geyma beinan áskilnað um að vitneskja liggi fyrir um vanhæfisástæðu til að vanhæfi geti verið fyrir hendi. Leiða má rök að því að ef starfsmenn sem koma að máli búa ekki yfir vitneskju um tilvist mögulegra vanhæfisástæðna þá hafi það þýðingu við mat á hvort meðal annars eðli málsins er með þeim hætti að ekki verði talin hætta á að ómálefnaleg sjónarmið hafi haft áhrif á ákvörðun, sbr. 2. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Þá er gert ráð fyrir því í stjórnsýslulögum að starfsfólk gæti ætíð að því hvort mögulegar vanhæfisástæður séu fyrir hendi. Lögin byggja jafnframt á því að þær ástæður hafi áhrif á málsmeðferð þegar vitað er um þær, sbr. m.a. tilvísun í skyldur starfsmanns *sem veit um mögulegar vanhæfisástæður* í 1. mgr. 5. gr. laganna.

Jafnframt telur ráðuneytið, svo sem fyrr greinir, að við mat á þýðingu hæfisreglna er ráðherra féllst 22. mars 2022 á tillögu Bankasýslunnar sama dag, og veitti umboð til að ljúka sölumeðferð í samræmi við hana, að horfa verði til bæði inntaks og eðlis þeirrar athafnar ráðherra en jafnframt til eðlis sölufyrirkomulagsins sem viðhaft var. Enn fremur hefur í fyrri álitum umboðsmanns verið talið að við mat á hæfi hafi vitneskja um tengsl þýðingu, sbr. meðal annars álit í máli nr. 5646/2009 frá 25. júní 2010. Vísast að öðru leyti til svars ráðuneytisins við spurningu 1.a.

Í framangreindu felst þó ekki sú afstaða ráðuneytisins að skortur á vitneskju girði fyrir að álitaefni um vanhæfi komi upp.

Fyrirkomulag sölufarlisins m.t.t. hæfisreglna

Spurning 2

2. *Í bréfi yðar er vísað til þess að starfsmönnum ráðuneytisins hefði borið að upplýsa ráðherra ef fram hefðu komið upplýsingar sem kölluðu á mat á hæfi hans eða viðkomandi starfsmanna. Þá segir jafnframt að þessi skylda starfsmanna hafi í framkvæmd verið túlkuð rúmt, þ.e. að ef vafi sé um hæfi skuli upplýsa um það. Hins vegar kemur fram í bréfinu að athugun á bjóðendum hafi farið fram utan ráðuneytisins og engin málefnaleg ástæða hafi verið til að kanna þar hver væri á bak við hvert og eitt tilboð. Að fengnum þessum svörum tel ég enn ekki fyllilega ljóst hvort þér teljið að það fyrirkomulag sem viðhaft var við söluna hafi í reynd tryggt að gætt yrði hæfisreglna, svo sem spurst var fyrir um í bréfinu til yðar 2. mars sl. Ef það er afstaða yðar að fyrirkomulagið við söluna hafi tekið fullnægjandi tillit til hæfisreglna er þess óskað að þér lýsið nánar því mati sem lá til grundvallar ákvörðun yðar um tilhögun sölumeðferðar að þessu leyti, m.a. með tilliti til þeirra trausts- og öryggissjónarmiða sem hæfisreglur stjórnsýsluréttarins byggjast á. Þá er þess óskað að þér afhendið öll þau gögn sem kunna að varpa ljósi á mat ráðuneytisins á þessu atriði, svo sem um tillögugerð Bankasýslunnar, minnisblöð, bréfa- og tölvupóstsamskipti.*

Svar:

Ráðuneytið telur svo sem fyrr greinir í svari við spurningu 1.a að við mat á þýðingu hæfisreglna er ráðherra féllst 22. mars 2022 á tillögu Bankasýslunnar sama dag verði að horfa meðal annars til eðlis sölufyrirkomulagsins sem viðhaft var. Við söluna hafi verið gætt hæfisreglna með hliðsjón af inntaki og eðli umrædds sölufyrirkomulags.

Ráðuneytið vísar til umfjöllunar í fyrra svari 24. mars sl. um framkvæmd sölufarlisins. Eins og þar er nánar rakið var af hálfu ráðuneytisins miðað við í undirbúningi sölunnar að í opnu almennu útboði sé ráðherra almennt ekki kunnugt um það hverjir það eru sem koma til með að vera kaupendur og ekki var gert ráð fyrir því að ráðherra gæti haft áhrif á það hvort til viðskipta stofnaðist við einstaka aðila sem uppfylla almenn skilyrði útboðsins til þátttöku. Af framangreindu leiðir að sölufyrirkomulagið gerði ekki ráð fyrir slíkri kerfisbundinni athugun ráðherra á hverjum og einum bjóðanda í útboðinu. Raunar

gerði fyrirkomulagið, sem og frumvarp til laga nr. 155/2012 eins og rakið er í svari við spurningu 1.a, sérstaklega ráð fyrir að ráðherra framkvæmdi ekki slíka athugun á öllum bjóðendum.

Það er í því ljósi sem horfa ber á þær kröfur sem hæfisreglurnar gera til athugunar á bjóðendum. Ráðuneytið telur að það hefði ekki verið í samræmi við útboð af þessu tagi ef það hefði, áður en ákvörðun var tekin, kannað eða látið kanna ítarlega deili á öllum bjóðendum í útboðunum sem fram fóru í júní 2021 og mars 2022. Eina málefnalega könnunin á öllum fjárfestum af hálfu seljanda felst í því að meta hvort þeir uppfylli almenn skilyrði útboðanna, sem birt höfðu verið opinberlega. Sölufyrirkomulag á borð við þau sem notast var við í útboðunum tveimur er til þess fallið að koma í veg fyrir að ráðherra hafi, eða geti, haft áhrif á hvort til viðskipta stofnist við einstaka aðila. Ráðuneytið telur framangreint í samræmi við þann megintilgang hæfisreglna að stuðla að efnislega réttri og málefnalegri niðurstöðu máls og að almenningur geti treyst því að leyst hafi verið úr máli á hlutlægan hátt, en áréttar þó það sem fram kom í fyrra svari að ábendingar Ríkisendurskoðunar um tilboðsfyrirkomulagið og fleiri þætti eru til sérstakrar skoðunar.

Mat ráðuneytisins byggði á eðli sölufyrirkomulagsins sem viðhaft var í júní 2021 og mars 2022, þeirri löggjöf Alþingis og EES-reglum sem byggt var á og almennum sjónarmiðum sem af þeim verða leidd. Ekki er um að ræða minnisblöð eða bréfasamskipti til að undirbyggja það mat sérstaklega. Engu að síður bera undirbúningsgögn og þau samskipti sem áttu sér stað áður en sölufjerlið hófst, m.a. minnisblað Landslaga sem vísað var til í svari ráðuneytisins 24. mars sl., með sér hvert hlutverk ráðherra er í sölufyrirkomulagi á borð við það sem viðhaft var.

Til viðbótar öllu framangreindu um að við söluna hafi verið gætt hæfisreglna með hliðsjón af inntaki og eðli umrædds sölufyrirkomulags, telur ráðuneytið að einkum tvennt hafi þýðingu við mat á því hvernig fyrirkomulagið hafi tekið fullnægjandi tillit til hæfisreglna. Annars vegar liggur fyrir, svo sem greinir í fyrra svari, að tveir starfsmenn ráðuneytisins fylgdust með framkvæmd sölunnar og hefði þeim borið að upplýsa ráðherra ef fram hefðu komið upplýsingar sem kölluðu á mat á hæfi hans eða viðkomandi starfsmanna. Vísast til fyrra svars og svars við spurningu 5 hér á eftir að því er varðar aðkomu þeirra. Hins vegar liggur fyrir að ráðherra óskaði eftir því 22. mars 2022, eftir að hafa mótttekið rökstudda tillögu Bankasýslunnar, að fá töflu sem sýndi flokkun fjárfesta, fjölda þeirra og hlutfall tilboða hvers flokks af heildinni. Jafnframt móttók ráðuneytið lista yfir 10 stærstu innlendu bjóðendur og stærstu erlendu bjóðendur. Umrædd samskipti fylgja þeim gögnum sem Bankasýslan hefur lagt fram í hjálögðu svari. Þessi athugun ráðherra var gerð til að ganga úr skugga um að meginmarkmið sölunnar, eins og þau höfðu verið útlustuð, gengju eftir, meðal annars um að samsetning kaupendahópsins yrði ásættanleg með tilliti til markmiða sölunnar um dreift eignarhald og fjölbreytni í hluthafahópi Íslandsbanka. Við þessa athugun hefðu getað komið fram álitafni um hæfi ráðherra, meðal annars ef umrætt félag hefði verið á meðal stærstu bjóðenda, en svo var hins vegar ekki. Af framangreindu leiðir að það verklag og sú umgjörð sem viðhöfð var gerði ráð fyrir að upp gætu komið álitafni um hæfi sem taka þyrfti afstöðu til í útboðsferlinu.

Loks telur ráðuneytið að við mat á ofangreindu álitafni verði að horfa til þess að hvaða marki nánari athugun á hæfi ráðherra, með hliðsjón af sölufyrirkomulaginu, hafi verið raunhæf. Verður nánar vikið að því atriði í svari við spurningu 3.a.

Athugun á tengslum.

Spurning 3.a

3. *Af skýringum yðar og öðrum upplýsingum sem hafa komið fram um umrætt sölufjerli verður ráðið að við mat á bjóðendum hafi ekki farið fram kerfisbundin athugun á því hvort fyrir hendi væru tengsl sem gætu valdið vanhæfi ráðherra, svo sem með því að bjóðendur þyrftu að leggja fram upplýsingar þar að lútandi.*
 - a. *Þess er óskað að þér upplýsið hvort það sem að framan greinir sé réttur skilningur og þá að gerð sé rökstudd grein fyrir því hvort það hefði verið raunhæft, miðað við það sölufyrirkomulag sem varð fyrir valinu, að ganga úr skugga um hvort bjóðendur hefðu einhver slík tengsl.*

Svar:

Ráðuneytið staðfestir framangreindan skilning umboðsmanns. 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. Er framangreint í samræmi við umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 155/2012 eins og rakið var í svari við spurningu 1.a. Loks verður að draga í efa að slíkt inngríp af hálfu ráðherra hefði verið í samræmi við bæði sölufyrirkomulagið sem og lög nr. 155/2012 sem miða að því að skapa fjarlægð milli ráðherra og einstakra bjóðenda.

Að því er varðar hvort slík kerfisbundin athugun ráðherra, þrátt fyrir framangreint, hefði verið raunhæf miðað við það sölufyrirkomulag sem varð fyrir valinu og viðhaft var 22. mars 2022 verður að horfa til eðlis og inntaks umrædds fyrirkomulags. Í því tilliti má vísa til minnisblaðs Bankasýslunnar til ráðherra 20. janúar 2022, en þar segir meðal annars:

Sala með tilboðsfyrirkomulagi fer fram á einum til tveimur dögum. Til að tryggja að útboðinu ljúki á farsælan hátt er ákveðnum fjölda fagfjórfa 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 fjórfa, 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 fjórfa. Eftir það gefst þessum fjórfa 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. (Undirstrikun ráðuneytisins.)

Þá segir eftirfarandi í greinargerð ráðherra til Alþingis 10. febrúar 2022:

Sala með tilboðsfyrirkomulagi fer fram með þeim hætti að söluráðgjafar kanna áhuga hæfra fjórfa 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 lítil 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. (Undirstrikun ráðuneytisins.)

Enn fremur vísast til tilkynningar Bankasýslunnar 22. mars 2022 um að söluférlíð væri hafið, en þar sagði:

Gert er ráð fyrir að úthlutun fari fram að viðskiptum loknum og úthlutun hluta til þeirra fjórfa sem sækjast eftir að taka þátt í viðskiptunum verður ákveðin af Bankasýslu ríkisins í samráði við umsjónaraðilana. Söfnun tilboða hefst þegar í stað og getur lokið hvenær sem er með skömmum fyrirvara. Gert er ráð fyrir að niðurstöður söluférlisins verði birtar fyrir opnun markaða þann 23. mars 2022 kl. 9:30. (Undirstrikun ráðuneytisins.)

Að framangreindu virtu telur ráðuneytið ljóst að slík kerfisbundin athugun ráðherra á bjóðendum hefði hvorki verið málefnaleg né raunhæf miðað við það sölufyrirkomulag sem viðhaft var. Slík athugun er almennt ekki raunhæf þegar tilboðsfyrirkomulag er viðhaft í ljósi fjölda bjóðenda sem geta skipt hundruðum eða þúsundum og einnig að ómögulegt er að framkvæma kerfisbundna athugun á öllum þeim aðilum á þeim skamma tíma sem slíku fyrirkomulagi er ætlað að standa.

Til nánari skýringar á framangreindu, og þeirra afleiðinga sem frestun á sölunni hefði haft ef slík kerfisbundin athugun hefði verið framkvæmd, vísast til minnisblaðs Bankasýslunnar, dags. 31. maí 2023, um þetta atriði í hjálögðu skjali.

Að öðru leyti vísar ráðuneytið til svars við spurningu 1.a hér að ofan sem og fyrra svars þess.

Spurning 3.b

- b. *Ef það var að yðar mati raunhæft að ganga úr skugga um hvort bjóðendur hefðu tengsl sem yllu mögulega vanhæfi er óskað skýringa á því hvers vegna það var ekki gert.*

Svar:

Eins og kemur fram í svari ráðuneytisins við spurningu 3.a telur ráðuneytið að slík kerfisbundin athugun ráðherra hefði ekki verið raunhæf miðað við það sölufyrirkomulag sem viðhaft var.

Spurning 3.c

- c. *Þess er óskað að ráðuneytið, eftir atvikum með atbeina Bankasýslunnar eða annarra þeirra sem komu að sölufurlinu, afhendi afrit af þeim samningum sem voru gerðir við þá einkaaðila sem voru í beinum samskiptum fyrir hönd stjórnvalda við bjóðendur í sölufurlinu, sem og fyrir-mælum eða leiðbeiningum sem þeim kunna að hafa verið veittar um framkvæmdina.*

Svar:

Svo sem áður greinir fór ráðuneytið þess á leit við Bankasýsluna að stofnun léti umboðsmanni í té umbeðnar upplýsingar og gögn. Hjálagð er svar Bankasýslunnar ásamt umbeðnum gögnum.

Spurning 3.d

- d. *Þess er óskað að ráðuneytið, eftir atvikum með atbeina Bankasýslunnar eða annarra þeirra sem komu að sölufurlinu, afhendi þær upplýsingar og gögn sem liggja fyrir um tilboð og skráningu Hafsilfurs ehf. fyrir hlut í Íslandsbanka hf.*

Svar:

Svo sem áður greinir fór ráðuneytið þess á leit við Bankasýsluna að stofnun léti umboðsmanni í té umbeðnar upplýsingar og gögn. Hjálagð er svar Bankasýslunnar ásamt umbeðnum gögnum.

Fyrirliggjandi upplýsingar um tiltekna bjóðendur

Spurning 4

4. *Þess er óskað að ráðuneytið upplýsi, eftir atvikum með atbeina Bankasýslunnar, hvort stofnun-inni hafi verið ljóst, þegar farið var yfir innkomin tilboð eða síðar í ferlinu, að á meðal bjóð-enda væri einkahlutafélag í eigu föður yðar og skýri þá hvers vegna athygli þess var ekki vakin á því.*

Svar:

Svo sem áður greinir fór ráðuneytið þess á leit við Bankasýsluna að stofnun léti umboðsmanni í té umbeðnar upplýsingar. Í hjálögðu svari Bankasýslunnar kemur fram að stofnuninni hafi ekki verið kunnugt um þessi tengsl félagsins við mat á innkomnum tilboðum.

Fundur ráðuneytisins með Bankasýslu ríkisins

Spurning 5

5. *Svo sem áður greinir kemur fram í bréfi yðar að starfsmenn ráðuneytisins hafi verið á fundum með Bankasýslunni sem áheyrnarfulltrúar. Af þessu tilefni er óskað upplýsinga um hvaða upp-lýsingar og gögn lágu fyrir um innkomin tilboð á þessum fundum og hvort starfsmönnum ráðu-neytisins hafi á þeim orðið kunnugt um þá aðila sem fyrirhugað væri að tækju þátt í lokaútbóði á hlutum ríkisins í Íslandsbanka hf., þ. á m. Hafsilfur ehf. Ef svo var ekki er óskað upplýsinga um hvort ráðuneytið hafi litið svo á að það væri hlutverk Bankasýslunnar en ekki þess, sam-kvæmt þeirri verkaskiptingu sem vísað er til í bréfi yðar, að fylgjast með því hvort meðal vænt-anlegra kaupenda væru aðilar sem kynnu mögulega að valda vanhæfi ráðherra. Óskað er eftir því að svarið sé stutt gögnum, svo sem um fundi ráðuneytisins með Bankasýslunni.*

Svar:

Um aðkomu og vitneskju starfsmanna ráðuneytisins á tilgreindum fundum er fjallað í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar um söluna sem umboðsmaður vísaði til í fyrra bréfi sínu frá 2. mars sl. Þar segir nánar tiltekið á bls. 60:

Fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytis voru viðstaddir fund Bankasýslunnar með ráðgjöfum stofnunarinnar kl. 15:00 þar sem ákvörðun var tekin um að ráðast í sölu eignarhlutarins. Til viðbótar fylgdust þeir með sölunni sem áheyrnarfulltrúar á þremur stafrænum fundum Bankasýslunnar. Þar lögðu þeir áherslu á að afsláttur af dagslokagengi hlutabréfanna yrði ekki meiri en 5% og fylgdust með hvernig samsetning kaupendahópsins þróaðist. Lögðu þeir áherslu á að hún yrði ásættanleg með tilliti til markmiða sölunnar um dreift eignarhald og fjölbreytni í hluthafahópi Íslandsbanka.

Af framangreindu, sem og hjálögðu svari Bankasýslunnar, leiðir að umræddir starfsmenn ráðuneytisins höfðu ekki upplýsingar eða gögn um innkomin tilboð á þessum fundum. Þá var þeim ekki kunnugt um þá aðila sem sýnt höfðu vilja til að taka þátt. Hlutverk þeirra á þessum fundum, eins og nánar er rakið í fyrra svari ráðuneytisins, var 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. Eftir að ráðherra hafði fallist á tillögu Bankasýslunnar tók við endanlegur frágangur varðandi úthlutun hlutabréfa til fjárfesta sem stóð yfir langt fram á nótt og kom ráðuneytið ekki að þeirri vinnu, eins og rakið er í skýrslu Ríkisendurskoðunar.

Svo sem greinir í fyrra svari ráðuneytisins hefði umræddum starfsmönnum ráðuneytisins, 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. Engar slíkar upplýsingar komu hins vegar fram samkvæmt framangreindu. Þá var kerfisbundin athugun á hverjum og einum bjóðanda ekki raunhæf eins og fyrr er nefnt. Ennfremur skal áréttað í þessu sambandi, eins og ítarlega er rakið í fyrra svari ráðuneytisins, að eðli fyrirkomulagsins gerir ekki ráð fyrir að ráðherra sé kunnugt um eða leiti upplýsinga um einstök tilboð og bjóðendur.

Að því er varðar hlutverk Bankasýslunnar í þessu tilliti telur ráðuneytið að sambærilegar skyldur hafi hvílt á starfsmönnum hennar, þ.e. að fylgjast með og upplýsa ráðuneytið ef mögulegar vanhæfisástæður hefðu komið í ljós.

Gögn um samskipti ráðuneytisins og Bankasýslu ríkisins

Beiðni um gögn

Að lokum er þess óskað að ráðuneyti yðar afhendi afrit af öllum þeim gögnum sem liggja fyrir um samskipti yðar og ráðuneytisins við Bankasýsluna frá því að söluferlið hófst þar til úthlutun hlutabréfa lauk, svo sem tölvuþóstsamskipti, minnisblöð um símtöl og önnur gögn sem kunna að liggja fyrir. Hafi ráðuneytið, eða þér, átt í samskiptum við þá einnkaðila, sem komu að sölunni fyrir hönd stjórnvalda á þessum tíma, er þess jafnframt óskað að afrit af öllum gögnum sem liggja fyrir um það verði afhent.

Svar:

Umbeðin gögn fylgja svari þessu. Líkt og fram er komið bærust ráðuneytinu upplýsingar frá fjármála-ráðgjafa (STJ) um tíu stærstu innlendu aðilana í útboðinu og frá söluráðgjafa (JP Morgan) um skiptingu áskriftarbókar (e. order book) eftir flokkum fjárfesta. Í nokkrum tilvikum móttók ráðuneytið auk þess afrit af samskiptum milli þessara aðila og Bankasýslunnar.

Leiðbeiningar við frekari sölu

Í tilefni af fyrirspurn umboðsmanns Alþingis telur ráðuneytið rétt að áréttta það sem reifað var í fyrra svari, að til sérstakrar skoðunar er sú ábending Ríkisendurskoðunar að tilboðsfyrirkomulagið sé að mati þeirrar stofnunar um margt óformlegt og beri eðli málsins samkvæmt rík einkenni starfshátta sem tíðkast á fjármálamarkaði en samrýmist síður starfsháttum opinberrar stjórnsýslu. Ráðuneytið telur að sú ábending gefi ótvírætt tilefni til að árétttað verði, við frekari ráðstafanir eignarhluta ríkisins, af hálfu

ráðuneytisins eða þess stjórnvalds sem fer með framkvæmd sölumeðferðar, með hvaða hætti skuli gætt reglna stjórnsluréttar um sérstakt hæfi. Í slíkum leiðbeiningum yrði að taka afstöðu til þess að hvaða marki slíkt er raunhæft og ekki síður hvort það er æskilegt að fara kerfisbundið yfir eignarhald lögaðila og möguleg tengsl þeirra við aðila sem koma að meðferð sölunnar. Sem fyrr greinir er í fyrirkomulagi af þessu tagi ekki gert ráð fyrir að önnur atriði hafi áhrif á það hvort til viðskipta stofnist við einstaka aðila en að þeir uppfylli almenn skilyrði útboðsins til þátttöku. Í ofangreindri vinnu verður um leið horft sérstaklega til sjónarmiða og ábendinga sem kunna að vera sett fram í niðurstöðum eftirlitsaðila í máli þessu, þ.á m. umboðsmanns Alþingis.

Að lokum er áréttað, eins og rakið var í fyrra svari, að ráðuneytið hefur undanfarið unnið að smíði nýrrar löggjafar í tengslum við fyrirkomulag eignarhaldsríkisins á félögum og fjármálafyrirtækjum, sem varða m.a. með beinum hætti hvernig staðið yrði að ráðstöfun eignarhluta í fjármálafyrirtækjum. Standa áætl- anir og vonir til þess að unnt verði að bera tillögur um það efni undir Alþingi áður en langt um líður. 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 einnig koma hvernig aðkomu ráðherra og ráðuneytisins verði best háttáð við ráðstöfun á borð við þá sem hér um ræðir og þá enn fremur lítið til fenginnar reynslu og þess lærdóms sem dreginn verður af henni.

Bjarni Benediktsson

Hjálagt:

- Bréf Bankasýslu ríkisins, dags. 31. maí 2023, ásamt minnisblaði. Fylgiskjöl með minnisblaði, sbr. spurningar 3.c, 3.d, 4 og 5. Samningur við umsýsnaraðila og söluráðgjafa með útboðinu, auk viðauka, sbr. spurningu 3.c.
- Bréf Bankasýslu ríkisins, dags. 7. júní 2023 um viðbótargögn, ásamt minnisblaði og fylgiskjölum (IV og V).
- Samantekt af fjarfundum, sbr. spurningu 5.
- Yfirlit yfir stærstu erlendu bjóðendum, ásamt tölvupósti.