

## Nefndarálit með tillögu til rökstuddrar dagskrár

### um frumvarp til laga um ráðstöfun eignarhlutar í Íslandsbanka hf.

Frá 2. minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 þegar stóru bankarnir þrír, Glitnir, Kaupþing og Landsbankinn, urðu gjaldþrota og í kjölfar ýmissa neyðarráðstafana og loks með gerð samninga við kröfuhafa föllnu bankanna eignaðist ríkið bæði Íslandsbanka og Landsbankann og einnig hlut í Arion banka. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs hefur stefnt að því allt frá stofnun að selja þessar eignir og hefur þegar selt hlut sinn í Arion banka og 57,5% hlutafjár Íslandsbanka. Eftir stendur að ríkið á yfir 99% hlutafjár í Landsbankanum og 42,5% hlutafjár í Íslandsbanka. Frumvarp þetta leggur til að eftirstandandi hlutur ríkisins í Íslandsbanka verði seldur í markaðssettu útboði.

#### Ríkisstjórnin og Íslandsbanki – saga hrakfalla.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum 2017 var fjallað um eignarhald ríkisins á viðskiptabönkum og lagt til að ríkið myndi leita leiða til að draga úr því. Þó var fullyrt að Alþingi fengi til umfjöllunar hvítbók um framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið áður en stefnumarkandi ákvarðanir yrðu teknar um fjármálakerfið. Eigi að síður seldi ríkisstjórnin 13% hlut ríkisins í Arion banka, á 23,4 milljarða kr., aðeins nokkrum mánuðum eftir kosningar, löngu áður en umrædd hvítbók leit dagsins ljós. Alþingi fékk í raun ekki tækifæri til að fjalla efnislega um hvítbókina. Hún var gefin út af Stjórnarráðinu í lok árs 2018 og í kjölfarið var gefin munnleg skýrsla um hana á Alþingi snemma árs 2019. Efnahags- og viðskiptanefnd fékk kynningu á efni hvítbókarinnar en fjallaði ekki frekar um hana. Umfjöllun um hvítbókina af hálfu Alþingis var því verulega takmörkuð.

Í hvítbókinni var fjallað um eignarhald ríkisins á bönkunum og sú niðurstaða fengin að rétt væri að hefja sem fyrst undirbúning að sölumæðferð bæði Íslandsbanka og Landsbankans. Sala á eignarhlutum ríkisins væri til þess fallin að draga úr áhættu, fórnarkostnaði og neikvæðum samkeppnisáhrifum. Það skal þó tekið fram að frá þeim tíma er ríkið eignaðist bankana og fram að gerð hvítbókarinnar höfðu bankarnir ávallt skilað myndarlegum hagnaði.

Næst dró til tíðinda þegar ríkisstjórnin tilkynnti í janúar 2021 að 35% hlutafjár Íslandsbanka yrðu seld með útboði. Útboðið fór fram í júní 2021 og var útboðsgengið 79 kr. Fyrir söluna fékk ríkið 55,3 milljarða kr. í sinn hlut. Í kjölfarið myndaðist markaðsverð á hlutabréfunum og kom þá í ljós að virði þeirra var töluvert hærra en útboðsgengið. Strax í fyrstu viðskiptum var gengi bréfanna 94 kr. og aðeins mánuði seinna var gengið komið upp fyrir 120 kr. Því má segja að ríkisstjórnarflokkarnir hafi selt ríkiseign á undirverði örfáum mánuðum fyrir kosningar.

Snemma árs 2022 tilkynnti ríkisstjórnin að selja ætti 22,5% hlut í Íslandsbanka með svokallaðri tilboðsaðferð. Salan fór fram þann 22. mars og var söluverðið 117 kr. á hlut. Fyrir söluna fékk ríkissjóður 52,7 milljarða kr. Markaðsverð hlutabréfa Íslandsbanka daginn eftir var fimm krónum hærra, eða 122 kr. Strax eftir að tilkynnt hafði verið um söluna hófst mikil

umræða í þjóðfélaginu um hvernig staðið hafði verið að henni. Margir voru óánægðir með að eign ríkisins hefði verið seld undir markaðsverði og jafnframt var mikið rætt um hvort val á kaupendum hefði farið fram með málefnalegum hætti. Svo fór að fjármála- og efnahagsráðherra birta lista yfir kaupendur í útboðinu þann 6. apríl. Það vakti strax athygli að margir í hópi kaupenda störfuðu ekki við fjárfestingar, þrátt fyrir að lögð hefði verið áhersla á að leita til fagfjárfesta eftir tilboðum, og jafnframt vakti það athygli að faðir þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra var einn af kaupendum hlutabréfanna. Í kjölfarið hófu bæði Ríkisendurskoðun og umboðsmaður Alþingis rannsókn á sölnni. Jafnframt hóf Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands rannsókn á sölufyrirkomulaginu.

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu um sölnu þann 13. nóvember 2022. Í skýrslunni mátti finna margar ábendingar og ítarlega gagnrýni um hina ýmsu þætti sölufelisins. Að mati Ríkisendurskoðunar hafði upplýsingagjöf til Alþingis í aðdraganda sölnnar ekki verið til þess fallin að draga upp skýra mynd af tilhögun sölufelisins. Þá hafi ekki verið tekið nægjanlegt tillit til mögulegrar orðsporsáhættu né gætt eins vel og mögulegt var meginreglna um gagnsæi og hlutlægni við sölnu. Jafnframt hafi Bankasýslan ekki búið yfir reynslu af sölu með tilboðsfyrirkomulagi og því hafi stofnunin verið afar háð utanaðkomandi ráðgjöfum. Ekki voru að mati Ríkisendurskoðunar gerðar tilhlýðilegar kröfur til umsjónaraðila, söluráðgjafa og söluaðila um umgjörð og framkvæmd sölnnar. Þá taldi Ríkisendurskoðun að eftirspurn eftir hlutabréfum hefði verið vanmetin þegar ákvörðun var tekin um leiðbeinandi loka-verð og að ákvörðun um lokaverð hefði fyrst og fremst ráðist af eftirspurn erlendra fjárfesta. Kynningargögn hefðu ekki gefið til kynna að erlend eftirspurn ætti að hafa slíkt vægi við ákvörðun á endanlegu sölufarli. Ríkisendurskoðun komst að þeirri niðurstöðu að fjölþættir annmarkar hefðu verið á sölufarlinu, bæði hvað varðaði undirbúning og framkvæmd sölnnar.

Fjármálaeftirlit Seðlabankans hóf athugun á tilboðssölufarli Íslandsbanka þann 12. apríl 2022. Nánar tiltekið laut athugun Seðlabankans að fjárfestingarþjónustu sem Íslandsbanki veitti, en Íslandsbanki hafði á grundvelli samnings við Bankasýslu ríkisins tekið að sér að sjá um tilboðssölufarlið að miklu leyti. Þann 30. desember 2022 sendi Fjármálaeftirlitið Íslandsbanka frummat á rannsókn málsins og í kjölfarið lýsti Íslandsbanki yfir vilja til að ljúka málinu með sátt. Þann 7. júní 2023 var gengið frá samkomulagi um að ljúka málinu með sátt og samþykkti Íslandsbanki að greiða sekt að fjárhæð 1,16 milljarðar kr. Brot Íslandsbanka sem leiddu til sektargreiðslunnar voru margvísleg og lutu að fjölmörgum ákvæðum laga um markaði fyrir fjármálagerninga. Er brotunum lýst á eftirfarandi hátt í tilkynningu Fjármálaeftirlitsins, dags. 26. júní 2023:

*„Íslandsbanki hljóðritaði ekki símtöl, veitti viðskiptavinum rangar upplýsingar um skilmála útboðsins og fylgdi ekki skilyrðum laga við mat á umsóknnum viðskiptavina um að teljast fagfjárfestar. Þá greip bankinn ekki til fullnægjandi ráðstafana til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra, í tengslum við þátttöku stjórnenda og starfsmanna bankans í útboðinu og með fullnægjandi aðskilnaði starfsviða, og bankinn gerði ekki áhættumat í tengslum við aðkomu sína að sölufarlinu. Þá veitti Íslandsbanki Bankasýslu ríkisins villandi upplýsingar um flokkun fjárfesta sem tóku þátt í útboðinu. Með þeirri háttsemi að bjóða almennum fjárfestum að taka þátt í útboði sem eingöngu var ætlað hæfum fjárfestum virti Íslandsbanki ekki útboðsskilmála Bankasýslunnar.“*

Sáttargerðin vakti mikla athygli og mörgum blöskraði verklag bankans, sem þótti minna á frásagnir úr skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Í kjölfarið þurftu ýmsir háttsettir starfsmenn Íslandsbanka að stíga til hliðar, þar á meðal bankastjórinn sjálfur.

Umboðsmaður Alþingis ákvað að hefja frumkvæðisathugun á málinu eftir að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis lauk umfjöllun um skýrslu Ríkisendurskoðunar um málið, og ljóst var að ekki hefði verið tekin rökstudd afstaða til álitaefna um hæfi ráðherra í tengslum við söluna. Umboðsmaður Alþingis skilaði álitinu sínu í október 2023. Í álitinu umboðsmanns kemur fram að hann teldi ekki þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra hafa samþykkt tilboð einstakra kaupenda þegar hann féllst á tillögu Bankasýslunnar um söluna, en hins vegar fólst í ákvörðuninni undanfari ráðstöfunar hlutanna. Ákvörðunin hefði þar af leiðandi verið þáttur í einkaréttarlegum lögskiptum gagnvart kaupendum og yrði því að leggja til grundvallar að reglur stjórnasýslulaga um sérstakt hæfi hefðu gilt um hana. Umboðsmaður tók fram að hlutlæg hæfisregla stjórnasýslulaga, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 3. gr., hefði átt við þar sem faðir fjármála- og efnahagsráðherra hefði verið stjórnarmaður einkahlutafélagsins sem í hlut átti og þar af leiðandi fyrirsvarsmaður þess. Næst tók umboðsmaður til skoðunar hvort undantekningarregla stjórnasýslulaga um vanhæfisástæður hefði átt við. Þótt hann teldi ekkert gefa til efni til að draga í efa staðhæfingu ráðherra um grandleysi hans um þátttöku einkahlutafélags föður hans í útboðinu hafði hvorki umboðsmaður né almenningur forsendur til að staðreyna fullyrðinguna. Auk þess vegna þeirra sérstöku og verulegra hagsmuna sem einkahlutafélagið hafði að gæta af ákvörðun ráðherra og með tilliti til þess að ráðherra hefði notið verulegs svigrúms til mats með tilliti til þess hvort hann samþykkti tillögu Bankasýslunnar eða ekki gat umboðsmaður ekki fallist á að aðstæðum hefði mátt jafna til ákvörðunar um mál þar sem skilyrði eru að öllu leyti lögbundin og ekkert eða afar lítið mat eftirlátið starfsmanni. Umboðsmaður tók fram að eitt meginmarkmið sérstakra hæfisreglna væri að fyrirbyggja að upp kæmi sú staða að starfsmaður fjallaði um mál þar sem með réttu mætti efast um óhlutdrægni hans og að vegna aðstæðna málsins og þeirra hagsmuna sem voru í húfi gæti undantekningarregla hæfisreglnanna ekki átt við. Ráðherra hefði því brostið hæfi við ákvörðun sína 22. mars 2022.

Fjármála- og efnahagsráðherra, Bjarni Benediktsson, tilkynnti í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis að hann myndi stíga til hliðar. Svo fór þó að ráðherrann fluttist milli ráðuneyta og hóf í kjölfarið störf sem utanríkisráðherra og er í dag orðinn forsætisráðherra.

### **Þjóðin treystir ekki ríkisstjórninni til að ráðstafa ríkiseignum.**

Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokksins, Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs og Framsóknarflokksins hefur tvívegis ráðist í sölufrelsi á hlut ríkisins í Íslandsbanka. Í bæði skiptin var hlutur ríkisins seldur undir markaðsverði og lög voru brotin í síðara sölufrelsinu, bæði af hálfu söluaðilanna og af hálfu þáverandi fjármála- og efnahagsráðherra. Almennigur hefur fyrir löngu fengið nóg af braski ríkisstjórnarflokkanna með Íslandsbanka og hneykslismálin í tíð þessa ríkisstjórnarsamstarfs eru orðin svo mörg að erfitt er að telja þau öll upp.

Það er með öllu óásættanlegt að ríkisstjórnin ætli að ganga gegn vilja almennings eftir að hafa tvívegis fallið á prófinu þegar kemur að sölu hlutabréfa í Íslandsbanka. Alveg óháð því hvort landsmenn séu fylgjandi eða andvígir sölu Íslandsbanka er ljóst að þeir treysta ekki sitjandi ríkisstjórn til verksins. Eftir nýjasta ráðherrastólaleikinn er Bjarni Benediktsson, sá ráðherra sem sá um fyrri sölu hlutabréfa ríkisins í Íslandsbanka, orðinn forsætisráðherra og hefur því axlað ábyrgð á eigin misgjörðum með því að hækka sjálfan sig í tign.

Til að reyna að slá á gagnrýnisraddir leggur ríkisstjórnin nú til að hlutur ríkisins í Íslandsbanka verði seldur á grundvelli þess frumvarps sem hér er til umfjöllunar. Aðferðin verði hlutafjárútbod opið almenningi. Það er athyglisvert að ríkisstjórnin vilji ráðast í hlutafjárútbod þegar stýrivextir eru í hæstu hæðum og eftirspurn eftir hlutabréfum lítil. Fyrr í þessum mánuði féllu Íslandshótel frá fyrirhuguðu útbóði einmitt vegna þess að ekki var mikill áhugi

á hlutabréfunum. Verðið á hlutabréfum í Íslandsbanka hefur lækkað úr rúmum 120 kr. í ársbyrjun í tæpar 95 kr. Jafnvel þótt breið samstaða ríkti um að selja eftirstandandi hlut ríkisins í Íslandsbanka þá eru markaðsaðstæður slíkar að það fer gegn góðri skynsemi að ráðast í slíka sölu núna.

### **Við eigum ekki að selja gullgæsina.**

Því hefur verið haldið fram að það sé skynsamlegt fyrir ríkissjóð, og sömuleiðis til þess fallið að draga úr áhættu skattgreiðenda og almennings, að losa um eignarhald ríkisins á bönkunum. Vert er að draga það fram að á síðasta ári högnuðust viðskiptabankarnir þrír alls um 83,5 milljarða kr., sem er um fjórðungshækkun frá árinu 2022. Samanlagður hagnaður þeirra hefur aðeins einu sinni verið meiri frá fjármálakreppunni árið 2008, en það var árið 2015. Frá árinu 2009 hafa stóru viðskiptabankarnir þrír alls skilað rúmlega 902 milljarða kr. hagnaði. Landsbankinn hefur skilað mestum samanlögðum hagnaði á þessu tímabili, eða um 342,5 milljörðum kr., Arion banki 282,5 milljörðum kr. og Íslandsbanki rúmlega 277 milljörðum kr.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum kemur fram að ríkissjóður muni halda áfram að draga úr eignarhaldi í fjármálakerfinu og nýta ábatann til uppbyggingar innviða. Það er áhugavert að ríkisstjórnin er staðráðin í því að selja eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka þegar um svo arðbæra starfsemi er að ræða og að réttlætningin sé eingreiðsla til uppbyggingar innviða þegar hagnaður Íslandsbanka síðustu tíu árin er langt yfir þeirri fjárhæð sem áætlað er að ríkisstjórnin muni fá fyrir sölu á bankanum. Því er ítrekað haldið fram af ríkisstjórninni að bankastarfsemi sé áhættusöm og að ríkið eigi ekki að taka þátt í slíkum áhætturekstri. Það skal ekki dregið í efa að bankastarfsemi geti vissulega verið áhættusöm, en þegar litið er til undangenginna ára þá liggur það ljóst fyrir að eignarhald ríkisins á bönkunum einkennist af verulegum hagnaði þeirra og hefur skilað ríkissjóði milljörðum króna í arðgreiðslur. Nú á að hætta viðtöku reglulegra arðgreiðslna Íslandsbanka og færa einkafjárfestum þessa gullgæs. Aðeins þeir, að mati ríkisstjórnarinnar, geta axlað þá byrði sem þessi mjög svo arðsama eign er. Þá er ekki útlit fyrir að ágóði sölu muni endilega renna til uppbyggingar innviða. Öllu heldur er útlit fyrir að söluandvirðið verði nýtt til að mæta útgjaldavexti og draga úr hallarekstri ríkissjóðs, en að mati 2. minni hluta er ekki skynsamlegt að nýta fjármagn sem kemur til ríkisins vegna eignasölu á þann hátt.

Virði eftirstandandi eignarhlutar ríkisins í Íslandsbanka er metið í kringum 100 milljarða kr. Það er alveg ljóst að sala á eignarhlut ríkisins er liður í fjármögnun fjármálaáætlunar ríkisstjórnarinnar 2025–2029 og væri nærtækara að segja að salan sé ein af forsendum fjármálaáætlunarinnar. Ef rekstur Íslandsbanka verður með svipuðu móti á næstu árum og arðsemi eigin fjár bankans verður áfram jákvæð mun ríkissjóður fá samanlagðar arðgreiðslur að sömu fjárhæð og sala hlutabréfanna myndi skila á innan við tuttugu árum. Vert er að benda á í því samhengi að vegna sölu á 57,5% hlutafjár Íslandsbanka hefur ríkissjóður þegar misst af arðgreiðslum að fjárhæð 15 milljarðar kr., sem nemur 13,9% af ágóða ríkisins vegna sölu á hlutabréfum í bankanum árin 2021 og 2022. Það er verið að selja gullgæsina með þeim rökstuðningi að draga þurfi úr fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs. Vert er að minna á að þegar bankarnir féllu árið 2008 var það ríkissjóður sem tók á sig tapið. Það er svo sem ekki nýtt að frjálslýndir einkavæðingarsinnar telji það eðlilegt að ríkið bjargi hlutunum þegar miður fer, með öðrum orðum ríkisvæði tap en einkavæði allt sem vel gengur.

**Frávísunartillaga.**

Annar minni hluti leggur til að frumvarpinu verði vísað frá með svofelldri

**RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:**

Með vísan til þess sem að framan er ritað samþykkir Alþingi að **vísa málinu frá** og taka fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 31. maí 2024.

Georg Eiður Arnarson.