

Bankasýsla ríkisins

Fréttatilkynning 14. nóvember 2022

Fjárhagsleg niðurstaða ríkinu hagfelld

Ríkisendurskoðun hefur skilað Alþingi skýrslu um stjórnarsýsluúttekt á sölu á 22,5% hlut ríkisins í Íslandsbanka 22. mars 2022. Seldir voru 450 milljón hlutir á 117 krónur hver fyrir samtals 52,7 milljarða króna.

Í skýrslunni er komist að þeirri niðurstöðu að fjárhagsleg niðurstaða söluferlisins hafi verið ríkissjóði almennt hagfelld. Það eigi einnig við um þróun á gengi bréfa í Íslandsbanka í kjölfar sölunnar.

Undir það tekur Bankasýsla ríkisins og bendir á:

- Að val á söluaðferð hafi verið skynsamlegt og tilboðsfyrirkomulagið best til þess fallið að ná fjárhagslegum markmiðum ríkisins.
- Að útboðið hafi verið vel tímasett í ljósi síðari þróunar efnahagsmála og á fjármálamörkuðum.
- Að gott verð hafi fengist fyrir eignarhlutinn og frávik frá dagslokagengi verið afar hagfelld í bæði innlendum og alþjóðlegum samanburði.
- Að viðskipti með hlutabréf í Íslandsbanka í kjölfar útboðsins styrki þá niðurstöðu að ákvarðanir um selt magn og verð á hlut hafi verið skynsamlegar.
- Að markmið stjórnvalda með sölunni hafi náðst, m.a. fjárhagsleg markmið og markmið um dreift og fjölbreytt eignarhald Íslandsbanka.
- Að reglum laga hafi í hvívetna verið fylgt í öllu söluferlinu og aðdraganda þess.

Niðurstaða útboðsins hafi því verið íslenska ríkinu afar hagfelld. Ekkert í stjórnarsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar hnekkir þessu mati.

Bankasýsla ríkisins gengst við þeirri gagnrýni sem fram kemur í skýrslunni að betur hefði mátt standa að kynningu á útboðinu til almennings en tekur þó fram að framkvæmd sölunnar hafi verið kynnt vel fyrir ráðherra og viðeigandi þingnefndum.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru ábendingar um atriði í undirbúningi og framkvæmd sölunnar sem að mati stofnunarinnar hefðu betur mátt fara. Bankasýsla ríkisins er ósammála Ríkisendurskoðun um flest þessi atriði sem sum hver afhjúpa takmarkaða þekkingu stofnunarinnar á viðfangsefninu.

Framkvæmd sölunnar í fullu samræmi við lög

Bankasýsla ríkisins hafnar því mati Ríkisendurskoðunar að tilboðsfyrirkomulagið samrýmist illa starfsháttum opinberrar stjórnarsýslu. Hér láist Ríkisendurskoðun að taka tillit til eðlis þess eignarhlutar sem seldur var í umrætt sinn.

Tilboðsfyrirkomulagið er ótvírætt meðal þeirra söluaðferða sem lög heimila og sú aðferð sem best var til þess fallin að ná markmiðum ríkisins með sölunni. Aðferðinni hefur jafnframt ítrekað verið beitt við sölu á hlutabréfum í eigu annarra ríkja.

Seldir voru hlutir í Íslandsbanka sem þegar voru skráðir á skipulegan markað og eru sambærilegir hlutum í eigu mörg þúsunda hluthafa bankans. Dagleg velta með hluti í bankanum í pöruðum og tilkynntum viðskiptum nemur að meðaltali hundruðum milljóna króna. Verðmyndun ræðst af framboði og eftirspurn á hverjum tíma. Andlag sölunnar voru því kauphallarskráð hlutabréf sem á hverjum degi ganga greiðlega kaupum og sölu milli fjárfesta og lúta lögmálum markaðarins. Söluaðferðin og framkvæmd sölunnar tók réttilega mið af þessu.

Bankasýsla ríkisins leggur áherslu á að framkvæmd sölunnar með tilboðsfyrirkomulagi var í fullu samræmi við ákvæði laga, greinargerð fjármála- og efnahagsráðherra til Alþingis og ákvarðanir ráðherra í aðdraganda söluférlisins og á meðan á því stóð. Jafnframt var framkvæmd sölunnar í fullu samræmi við kynningar Bankasýslu ríkisins á málinu fyrir ráðherra og þingnefndum. Verður því ekki séð að skort hafi á gagnsæi og upplýsingamiðlun í aðdraganda sölunnar.

Upplýsingar um stöðu heildareftirspurnar lágu fyrir þegar ákvörðun um leiðbeinandi verð var tekin

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er því ranglega haldið fram að Bankasýsla ríkisins hafi ekki verið nægilega meðvituð um heildareftirspurn fjárfesta þegar ákvörðun um leiðbeinandi lokaverð var tekin. Fullyrðing Ríkisendurskoðunar um þetta atriði samræmist ekki gögnum málsins.

Starfsmenn Bankasýslu ríkisins, ásamt umsjónaraðilum og fjármálaráðgjafa stofnunarinnar, fylgdust reglulega með þróun tilboðsbókar allt frá upphafi útboðs til enda. Tilboðsbókin tók á þessum tíma örum breytingum enda tilboðum safnað fyrir um 500 milljónir króna á hverri mínútu að meðaltali á meðan ferlinu stóð. Söfnun tilboða og greining þeirra fór fram hjá umsjónaraðilum sem hafa sérþekkingu á framkvæmd útboða. Staða tilboðsbókarinnar var auk þess yfirfarin af fjármálaráðgjafa með Bankasýslu ríkisins. Allar upplýsingar sem máli skiptu lágu því fyrir er ákvarðanir voru teknar. Heildarmyndin var skýr og yfirsýn allra hlutaðeigandi góð.

Ákvörðun um leiðbeinandi lokaverð skynsamleg

Ákvörðun um leiðbeinandi lokaverð og lokamagn söluférlisins byggði á heildstæðu mati þeirra upplýsinga sem fyrir lágu að virtum yfirlýstum markmiðum fjármála- og efnahagsráðherra með söluférlinu. Í því fólst einkum að tryggja hagkvæmni og þar með fjárhagslega hagsmuni íslenska ríkisins með verði í viðskiptunum að teknu tilliti til líklegrar verðþróunar með hlutabréf í Íslandsbanka á eftirmarkaði.

Áhersla á þátttöku erlendra langtímafjárfesta var vissulega mikilvægur liður í að ná þessu fram en ónákvæmt og villandi er af hálfu Ríkisendurskoðunar að fullyrða að verðið hafi „fyrst og fremst“ ráðist af tilboðum þeirra. Réttara væri að benda á að eftirspurn erlendra langtímafjárfesta hafi á endanum ráðið því að verðið var ákveðið 117 en ekki 118 krónur á hlut en valið stóð þar á milli. Hvers kyns hugmyndir um hærra verð hefðu teft útboðinu í tvísýnu.

Umsjónaraðila útboðsins, innlendir sem erlendir, auk sjálfstæðra ráðgjafa Bankasýslu ríkisins, voru allir sammála um að lokaverð skyldi vera 117 krónur á hlut fremur en 118 krónur.

Tilboð metin í ljósi fyrirfram skilgreindra viðmiða

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar er á það bent að Bankasýsla ríkisins hefði þurft að ákveða áður en sölufarlið hófst með hvaða hætti skyldi leggja mat á tilboð ef önnur atriði en hæsta verð áttu að ráða. Æskilegt hefði jafnframt verið að slík viðmið væru skráð og að fyrir lægi hvernig ætti að beita þeim.

Bankasýsla ríkisins getur ekki tekið undir þetta. Afstaða Ríkisendurskoðunar sýnist hér endurspeglar takmarkaða reynslu af sölu hlutabréfa.

Eftirfarandi viðmið, sem öll eiga sér stoð í lögum, ákvörðun ráðherra og eigendastefnu ríkisins, voru einkum höfð að leiðarljósi við úthlutun til bjóðenda:

- Dreift eignarhald og fjölbreytileiki í eigandahópi.
- Efling innlendra fjármálamarkaða.
- Aukin virk samkeppni á fjármálamarkaði.
- Að fjárfestar sem horfi til lengri tíma fjárfestinga yrðu fyrir minni skerðingu en skammtímafjárfestar.
- Langtímahagsmunir ríkissjóðs með tilliti til áhættu.
- Áhrif á eftirmarkað.

Viðmiðin lágu fyrir áður en sölufarlið hófst. Ógerningur var á hinn bóginn að ljá þeim fyrirfram ákveðið hlutfallslegt vægi. Enda lá það í hlutarins eðli að vægi einstakra viðmiða réðist af heildstæðu mati þeirra tilboða sem safnast myndu í tilboðsferlinu.

Engin rök hníga að því að framkvæmd Bankasýslu ríkisins og fjármála- og efnahagsráðherra hafi í þessum efnunum, fremur en öðrum, farið í bága við lög eða góða stjórnarsýsluhætti. Staðreynd málsins er sú að Bankasýsla ríkisins hefur með málefnalegum rökum og vísan til gagna rökstutt sérhverja ákvörðun sem tekin var í sölufarlinu.

4,1% frávik frá lokaverði hagstætt í alþjóðlegum samanburði

Í skýrslunni kemur fram að Bankasýsla ríkis hafi metið það svo í samtölum við fjármála- og efnahagsráðuneytið að vænta mætti að frávik frá dagslokakengi í útboðinu gæti orðið á bilinu 3% - 5% og jafnvel allt að 10%.

Í töflunni hér á eftir má sjá upplýsingar um sambærilegar sölur með tilboðsfyrirkomulagi í Evrópu á undanförunum árum. Frávikið frá dagslokakengi í sölnunni á 22,5% hlut í Íslandsbanka er með því lægsta sem þekktist (það næst lægsta).

Banki	Ár	Frávik
ABN AMRO, Holland	2016	2,4%
Arion banki, Ísland	2019	8,7%
BAWAG Austurríki	2019	10,4%
NLB, Slóvenía	2019	5,9%
Íslandsbanki	2022	4,1%
AIB, Írland	2022	6,6%

(Heimild Bloomberg)

Niðurstaða útboðsins, þar sem frávik frá dagslokagengi reyndist 4,1%, var því ekki aðeins vel innan þeirra marka sem Bankasýslan hafði áður kynnt fyrir ráðherra, heldur einnig afar hagfelld í alþjóðlegum samanburði.

Bankasýsla ríkisins hefur í skriflegum athugasemdum til Ríkisendurskoðunar við drög að skýrslu stofnunarinnar gert ítarlega grein fyrir sjónarmiðum sínum. Þótt tekið hafi verið mið af ýmsum athugasemdum í endanlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar er óheppilegt, og varla í anda góðra stjórnsýsluhátta, að stofnunin skuli ekki gera betur grein fyrir sjónarmiðum Bankasýslu ríkisins um einstök atriði en raun ber vitni.

Af þeim sökum hyggst Bankasýsla ríkisins birta athugasemdir sínar við skýrsluna opinberlega á vefsíðu stofnunarinnar innan tíðar og með því stuðla að upplýstri umfjöllun um málið.