

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda
og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna.

Efnisyfirlit.

I. Aðdragandi að skipun rannsóknarnefndar.	2
II. Ályktun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar.	2
III. Skipun rannsóknarnefndar.	3
IV. Hlutverk rannsóknarnefndar.	3
V. Hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	4
Almennt um hlutverk nefndarinnar.	4
Málsmeðferð nefndarinnar	4
VI. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndar.	5
VII. Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	8
Afmörkun á umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	8
1. Vinnubrögð rannsóknarnefndar.	10
2. Efnistöð skýrslunnar.	11
3. Breytingar á löggjöf um sparisjóði	13
Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.	13
Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	17
4. Eftirlit með starfsemi sparisjóðanna	20
Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.	20
Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	23
5. Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna	25
Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.	25
Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	28
6. Sparisjóðurinn í Keflavík	29
Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.	29
Nánar um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðsins í Keflavík.	30
Nánar um stofnun Spkef sparisjóðs.	33
Nánar um yfirtöku NBI hf. á Spkef sparisjóði.	34
Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.	35
Aðkoma Seðlabanka Íslands.	35
Aðkoma Fjármálaeftirlitsins.	37
Aðkoma fjármálaráðuneytisins.	39
VIII. Samantekt á álitum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar	44

I. Aðdragandi að skipun rannsóknarnefndar.

Um aðdragandann að skipun rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna er fjallað í skýrslunni. Fram kemur að Alþingi hafi með lögum nr. 142/2008 skipað rannsóknarnefnd um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, sem kom út í apríl 2010, hafi komið fram að rannsókn hennar hafi aðallega beinst að viðskiptabönkunum þremur sem féllu í október 2008, Glitni banka hf., Kaupþingi banka hf. og Landsbanka Íslands hf., og sjónum beint að atriðum í rekstri þeirra sem ætla mætti að hefðu skipt mestu um það hvernig fór. Rannsóknin hafi einnig tekið til nb.is-sparisjóðs (Netbankans), Frjálsa fjárfestingarbankans hf., Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf., SPRON-Verðbréfa hf., Sparisjóðabanka Íslands hf. og Straums-Burðaráss hf., sem féllu á fyrri hluta ársins 2009, eftir því sem tilefni var til, svo sem vegna lánveitinga og fyrirgreiðslu stærri viðskiptavina. Í skýrslunni kemur fram að vegna þess hve verkefnið var umfangsmikið hafi rannsóknarnefnd Alþingis ekki unnið tími til að taka vandamál sparisjóðakerfisins til umfjöllunar, en vísaði því til Alþingis að ákveða hvort þau yrðu tekin til sérstakrar rannsóknar.¹

Nefnd nýu þingmanna fjallaði um skýrsluna og viðbrögð Alþingis við niðurstöðum hennar og setti fram tillögu til þingsályktunar þar sem m.a. var lagt til að á vegum Alþingis færi fram sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparisjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls og í kjölfar þess færi fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparisjóðanna. Þingsályktunartillagan var samþykkt 28. september 2010. Alþingi samþykkti 9. júní 2011 lög nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, og tóku þau gildi 24. júní sama ár, en þetta voru fyrstu almennu lög in um rannsóknarnefndir á Íslandi. Með þingsályktun nr. 42/139 sem samþykkt var á Alþingi 10. júní 2011, um rannsókn á aðdraganda og orsökum erfiðleika og falls sparisjóðanna, var skipuð rannsóknarnefnd sem leita skyldi sannleikans um aðdraganda og orsök rekstrarerfiðleika og gjaldþrots sparisjóðanna á Íslandi.

II. Ályktun Alþingis um skipun rannsóknarnefndar.

Í þingsályktun Alþingis nr. 42/139 var hlutverk rannsóknarnefndarinnar afmarkað og mælt fyrir um þau atriði sem hún skyldi beina sjónum sínum að og komast að niðurstöðu um:

- Varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir rekstrarerfiðleika íslenskra sparisjóða sem leiddu m.a. til gjaldþrots margra þeirra og endurfjármögnunar annarra.*
- Meta starfshætti sparisjóðanna á undanförunum árum og varpa ljósi á hverjar séu helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra. Meðal annars verði fjármögnun og útlánastefna þeirra skoðuð, eignarhald, aukning stofnfjár, greiðslur arðs, kaup og sala stofnfjár og hlutafélagavæðing þeirra, svo og aðrir þættir sem kunna að skipta máli.*
- Gera úttekt á lagaramma og öðru starfsumhverfi sparisjóðanna og bera saman við starfsumhverfi sambærilegra fjármálafyrirtækja í nágrannalöndunum.*
- Leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir.*

¹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna, 1. bindi, bls. 23. Sjá einnig skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði, 1. bindi, bls. 24.

- e. *Koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórnýslu sem miða að því að gera sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á.*
- f. *Gera ráðstafanir til þess að hlutaðeigandi yfirvöld fjalli um mál þar sem grunur leikur á um refsiverða háttsemi eða brot á starfsskyldum og gera jafnframt grein fyrir þeim málum í skýrslu til Alþingis.*

III. Skipun rannsóknarnefndar.

Rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna var skipuð 26. ágúst 2011. Í skipunarbréfi rannsóknarnefndarinnar² sagði að að því marki sem rannsóknarnefndin teldi nauðsynlegt skyldi rannsóknin ná það langt aftur í tímann að varpað yrði ljósi á breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna og rekstrarform þeirra sem og ákvarðanir eftirlitsaðila og túlkun þeirra á starfsumhverfi þeirra. Þá skyldi rannsóknarnefndin meta hvaða áhrif framangreind atriði hafi haft á stöðu sparisjóðanna og rekstur almennt með tilliti til þeirra samfélagslegu sjónarmiða sem þeir störfuðu eftir. Rannsóknin skyldi því ekki einskorðast við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur einnig taka til tímans eftir fall bankanna þar sem áhrif þess væru enn að koma í ljós.³

Rannsóknarnefndin afhenti forseta Alþingis skýrslu sína 10. apríl 2014 og lauk þá formlega störfum sínum.

IV. Hlutverk rannsóknarnefndar.

Samkvæmt þágildandi 1. mgr. 1. gr. laga um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011,⁴ skipar forseti Alþingis rannsóknarnefnd ef Alþingi samþykkir ályktun þar um til þess að rannsaka mikilvæg mál sem almenning varða. Í 2. mgr. sömu greinar segir að í tillögu til ályktunar skuli kveðið á um hvað rannsaka eigi, hvernig haga skuli rannsókninni og um fjölda nefndarmanna.

Í þágildandi 5. gr. laganna er fjallað um verkefni rannsóknarnefnda. Þar segir:

„Verkefni rannsóknarnefndar skal skýrt afmarkað í umboði hennar, sbr. 1. mgr. 2. gr.

Meginhlutverk rannsóknarnefndar er að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum í tilteknu máli, sbr. 1. mgr. 1. gr., en einnig getur nefndin í skýrslu sinni gert tillögu um breytingu á lögum, reglugerðum eða stjórnýsluframkvæmd eftir því sem rannsóknin gefur tilefni til.

Rannsóknarnefnd má fela að meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á það hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar skuli sæta ábyrgð. Skal nefndin þá fjalla um það í skýrslu sinni.

² Þegar vísað er til nefndarinnar í álit þessu er átt við stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd en þegar vísað er til rannsóknarnefndarinnar er átt við rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna.

³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna, 1. bindi, bls. 25–26. Hér eftir verður vísað til þessarar skýrslu með númeri bindis og blaðsíðutali í sviga í meginmáli. 1. bindi, bls. 25–26, er þá: (1:25–26).

⁴ Lög nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, hafa tekið breytingum eftir að störfum rannsóknarnefndarinnar lauk. Sjá m.a. lög nr. 47/2016 um breytingu á lögum nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir (skipun rannsóknarnefnda o.fl.), þingskjal 1361 í 653. máli á 145. löggjafarþingi. Í álit þessu er vísað til laga nr. 68/2011 áður en þeim var breytt með lögum 47/2016, þ.e. gildandi laga á starfstíma nefndarinnar.

Vakni grunur við rannsókn nefndarinnar um að refsiverð háttsemi hafi átt sér stað tilkynnir hún ríkissaksóknara um það og tekur hann ákvörðun um hvort rannsaka beri málið í samræmi við lög um meðferð sakamála.

Efnefndin telur að ætla megi að opinber starfsmaður hafi gerst brotlegur við starfsskyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, eða ákvæðum annarra laga sem gilda um störf hans skal hún tilkynna viðkomandi forstöðumanni þar um og hlutaðeigandi ráðuneyti.

Ekki er skylt að gefa viðkomandi kost á að tjá sig sérstaklega um þá ákvörðun rannsóknarnefndar að senda mál til ríkissaksóknara eða tilkynna það forstöðumanni eða ráðuneyti, sbr. 4. og 5. mgr.

Rannsóknarnefnd skal aðeins meta lögfræðileg atriði til að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að ráðherrar sæti ábyrgð ef Alþingi fer sérstaklega fram á álit nefndarinnar um það efni. Skal slík beiðni þá skýrt afmörkuð í umboði nefndarinnar.

Skipan rannsóknarnefndar sem ætlað er að fjalla um störf ráðherra, sbr. 7. mgr., hefur sömu réttaráhrif og kosning rannsóknarnefndar skv. 39. gr. stjórnarskrárinnar til athugunar á störfum ráðherra, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð.“

V. Hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Almennt um hlutverk nefndarinnar.

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. þingskapa Alþingis skal stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taka skýrslur rannsóknarnefnda til umfjöllunar, gefa þinginu álit sitt um þær og gera tillögur um frekari aðgerðir þingsins. Þetta kemur einnig fram í þágildandi 2. mgr. 13. gr. laga um rannsóknarnefndir en þar segir að nefnd sú sem fer með eftirlitshlutverk Alþingis skuli gefa þinginu álit sitt um hana og leggja fram tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna hennar.

Í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, er þessu hlutverki nánar lýst en þar segir: „Mikilvægt er að hafa í huga að niðurstöður rannsóknarnefndar eru ekki bindandi og því er nauðsynlegt að unnið sé úr þeim með skilvirkum hætti. Skýrslubeiðandi þarf með öðrum orðum að leggja sjálfstætt mat á niðurstöður nefndarinnar og taka ákvörðun um framhaldið sem getur eftir atvikum falið í sér lagabreytingar og gagnrýni á vinnubrögð í stjórnsýslunni og eftir atvikum ráðherra, svo dæmi séu tekin.“⁵

Málsmeðferð nefndarinnar.

Í samræmi við þágildandi 2. mgr. 13. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, sendi forseti Alþingis skýrsluna stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd sem tók þá ákvörðun á fundi sínum 10. apríl 2014 að skýrslan skyldi tekin til umfjöllunar í þinginu áður en hún færi til efnislegrar meðferðar nefndarinnar. Að lokinni umræðu í þingsal hóf nefndin umfjöllun um skýrsluna.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd setti sér þau viðmið að þeir gestir sem hún tæki á móti gætu dýpkað sýn á einstaka þætti í skýrslunni eða bætt við upplýsingar sem þar kæmu fram. Nefndin hefur fengið á sinn fund Hrannar Má S. Hafberg, Tinnu Finnbogadóttur og Bjarna Frímann Karlsson frá rannsóknarnefnd Alþingis um aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðanna, Gerði Ísberg og Hörpu Jónsdóttur frá Seðlabanka Íslands, Ragnar Hafliðason, Guðmund Jónsson og Björk Sigurgísladóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Gunnar Haraldsson, fyrrverandi stjórnarformann Fjármálaeftirlitsins, Gylfa Magnússon, fyrrverandi efnahags- og

⁵ Sjá þingskjal 427 í 348. máli á 139. löggjafarþingi.

viðskiptaráðherra, Steingrím J. Sigfússon, fyrrverandi fjármálaráðherra, og Guðlaug Þ. Þórðarson, fyrrverandi settan fjármálaráðherra. Nefndin ræddi símleiðis við Árna M. Mathiesen, fyrrverandi fjármálaráðherra. Einn fundur nefndarinnar með gestum var opinn í samræmi við 3. mgr. 19. gr. laga um þingsköp Alþingis og var því bein útsending frá fundinum á sjónvarpsrás Alþingis, á vef Alþingis og í ríkissjónvarpinu. Áliti þessu fylgir fylgiskjal sem er erindi Fjármálaeftirlitsins til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um opinn fund nefndarinnar 3. maí 2016.

VI. Helstu niðurstöður rannsóknarnefndar.

Í 2. kafla skýrslunnar eru samandregnar niðurstöður og ályktanir rannsóknarnefndarinnar um ýmsa þætti rannsóknarinnar.

Í helstu niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar kemur m.a. fram að sparisjóðir hafi verið til staðar í íslensku samfélagi frá því um miðja 19. öld. Starfsemi þeirra hafi talist markast af félagslegum sjónarmiðum fremur en almennum viðskiptasjónarmiðum sem yfirleitt ráða för í starfsemi fjármálafyrirtækja og í fámennum byggðakjörnum á landsbyggðinni hafi sparisjóðir haft það hlutverk að efla atvinnulíf og almenna samfélagsþróun í heimabyggð. Fram kemur að blómaskeið sparisjóðanna á Íslandi hafi verið á tímabilinu 1985-1995 en staða þeirra sé nú orðin þröng og framtíðin að mörgu leyti óljós. (1:35)

Fram kemur að á liðnum árum hafi hvatar að breytingum á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði á Norðurlöndum að ýmsu leyti átt rætur að rekja til reglna Evrópusambandsins á þessu sviði, samhliða þróun innri markaðarins og alþjóðavæðingu fjármálakerfisins. Þróunin á Íslandi hafi einnig markast af þessu. (1:35) Um þróun sparisjóða hér á landi og á Norðurlöndunum síðustu áratugi segir að fyrst í stað hafi starfsheimildir sparisjóða verið auknar, m.a. til þess að geta mætt aukinni samkeppni og kröfum til fjármálþjónustu. Munurinn milli banka og sparisjóða hafi þá aðallega falist í eignarhaldi og samsetningu eigin fjár. Sparisjóðir hafi verið sjálfseignarstofnanir en bankar hlutafélög með það markmið að skila hluthöfum sínum arði. Vegna samkeppni við bankana hafi komið fram hugmyndir um að auðvelda þyrfti sparisjóðum öflun eigin fjár á frjálsum markaði. Íslenskum sparisjóðum hafi verið heimilað að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag árið 2001. Eftir að hlutafélagavæðing sparisjóða varð heimil fækkaði þeim, vægi þeirra á fjármálamarkaði minnkaði og staða þeirra sem eftir lifðu versnaði. (1:35)

Greint er frá því að mikil umræða hafi farið fram á síðustu árum 20. aldar og fyrstu árum 21. aldar innan vébanda Sambands íslenskra sparisjóða um stöðu sparisjóðanna og stefnu þeirra. Sókn sparisjóða inn á markaðssvæði annarra sparisjóða hafi valdið togstreitu meðal þeirra og haft áhrif á stefnumótun innan sambandsins. Á þeim vettvangi hafi verið uppi tvö andstæð sjónarmið, þ.e. samkeppni milli sparisjóða eða samstarf sparisjóða. (1:35–36)

Fram kemur að sem fjármálastofnanir hafi sparisjóðir fallið undir alþjóðlegt regluverk um slíka starfsemi. Auknar starfsheimildir og flóknara regluverk hafi gert ríkari kröfur til eftirlits og þekkingar stjórnenda sem hafi haft áhrif á rekstur sparisjóðanna. Fjallað er um innri endurskoðun og áhættustýringu hjá sparisjóðunum og hvernig umfang þessara þátta hafi ekki fylgt vexti sparisjóðanna eftir eða framkvæmd verið með óformlegum hætti. (1:36–37)

Vikið er að opinberu eftirliti með sparisjóðunum og hlutverki Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Fjallað er um framkvæmd þessara stofnana samkvæmt lögum fyrir fall bankanna 2008 og viðbrögð við breyttum aðstæðum, m.a. ábendingar um óskýra lagaframkvæmd og undanþágur frá reglum sem veittar voru við óvenjulegar og sérstakar aðstæður. (1:37–38)

Um endurskoðun á ársreikningum segir að reikningar frá endurskoðunarfyrtækjum til sparisjóðanna hafi borið það með sér að þau hefðu unnið margvísleg verk fyrir þá önnur en að endurskoða. Því hafi spurningar vaknað um óhæði endurskoðenda. Fyrir rannsóknarnefndinni hafi jafnframt komið fram að endurskoðendur hefðu samið ársreikninga fyrir sparisjóðina eða tekið þátt í reikningshaldslegu mati en þeir hafi vísað því á bug. (1:38)

Fram kemur að frá byrjun aldarinnar hafi afkoma sparisjóðanna farið stöðugt batnandi og náð hámarki árið 2006 er hún nam samtals 21,4 milljörðum króna. Verulegt tap hafi hins vegar orðið af rekstri þeirra á árunum 2008 og 2009 en þá hafi sparisjóðirnir tapað rúmum 203 milljörðum króna. Helstu skýringar rekstrartapsins hafi verið útlánatöp og virðisryrnun fjárfestinga en niðurfærslur vegna útlána voru stærsti þátturinn í rekstrarerfiðleikum sparisjóðanna þessi ár. Árin 2010 og 2011 hafi hagnaður starfandi sparisjóða numið samtals um 1,3 og 1,7 milljörðum króna hvort árið um sig en hann stafaði bæði árin af áhrifum fjárhagslegrar endurskipulagningar. Í árslok 2001 hafi eignir sparisjóðanna numið samtals 161 milljarði króna. Þær hafi orðið mestar í lok árs 2008, samtals 668 milljarðar króna. Eftir áföll árin 2008 og 2009, þar á meðal fall fjögurra stærstu sparisjóðanna, hafi eignirnar dregist saman og námu í lok árs 2011 samtals 59 milljörðum króna. (1:38–39)

Um reikningsskil sparisjóðanna segir að árið 2004 hafi lögum um ársreikninga verið breytt og heimilað að meta til gangvirðis óskráð hlutabréf sem færð voru í veltubók í samræmi við tilskipun 2001/51/EB. Nokkrir sparisjóðir hafi tekið að fylgja þessari reglu í ársreikningi sínum 2005 og gátu bókfært umtalsverðan gengishagnað. Þá bendir rannsóknarnefndin á umdeilanlega reikningshaldslega meðferð varðandi lán til íbúðakaupa sem veitt hafi verið í samstarfi við Íbúðalánasjóð á árunum 2004 og 2005. Þau hafi verið bókfærð sem eign sparisjóðanna enda þótt ávinningur og áhætta af þeim hefði flust yfir til Íbúðalánasjóðs. Að vísu hafi fjármögnun þeirra frá Íbúðalánasjóði verið skuld á móti. Efnahagsreikningur sparisjóðanna í heild hafi verið 42 milljörðum króna stærri fyrir vikið, án þess að umrædd útlán skiluðu vaxtamun. Þetta hafi getað haft þensluhvetjandi áhrif á sparisjóðina. Almennt hafi skort á að upplýsingar í skýringum ársreikninga sparisjóðanna hafi fullnægt kröfum staðla, misjafnlega mikið þó. (1:39)

Fram kemur að útlánavöxtur sparisjóðanna á árunum 2001–2007 hafi verið mikill. Meginþorri útlána hafi verið til einstaklinga og mest til íbúðakaupa en lánin sem höfðu hvað mest áhrif á rekstur og erfiðleika sparisjóðanna voru lán til fasteigna- og byggingarverkefna og lán til kaupa á óskráðum hlutabréfum og stofnfjárbréfum. Allir sparisjóðir hafi þó þurft að afskrifa talsverðan hluta útlána sinna frá hausti 2008 og ekki sé hægt að draga þá ályktun að sparisjóðir sem lánuðu aðallega til aðila í nærumhverfi sínu hafi tapað minna á útlánum en sjóðir sem lánuðu utan síns svæðis. Minni sparisjóðir sem hafi lánað út fyrir starfssvæði sitt töpuðu mest á lánum sem veitt voru fyrir milligöngu Sp-ráðgjafar ehf., en það var félag sem sérhæfði sig í fjármögnun fyrirtækja og kom á viðskiptum milli sparisjóða sem áttu félagið og lántakenda í Reykjavík. Stærri sparisjóðir hafi tapað mikið á sams konar lánum, þ.e. lánum í erlendri mynt til einkahlutafélaga til kaupa á hlutabréfum eða stofnfjárbréfum með veði í bréfunum sjálfum, sérstaklega lán til kaupa á hlutum í Icebank hf. Í vissum sparisjóðum hafi ákveðnir aðilar notið fyrirgreiðslu umfram aðra viðskiptamenn sökum tengsla. (1:39)

Fram kemur að ávöxtun fjáreigna sparisjóðakerfisins hafi fylgt uppgangi og falli skráðra hlutabréfa að mestu leyti frá 2001 til 2008. Vöxtur fjáreigna hafi fyrst og fremst stafað af gengisbreytingum hlutabréfa. Kaupþing hf., Exista hf., Kista - fjárfestingarfélag ehf., Icebank hf., VBS Fjárfestingarbanki hf. og Saga Capital Fjárfestingarbanki hf. hafi myndað meiri hluta afkomu sparisjóðanna af fjáreignum á tímabilinu sem rannsóknin náði til. Gerð er grein

fyrir félögunum Exista hf. og Kista – fjárfestingarfélag ehf. sem stofnuð voru m.a. til að draga úr áhrifum fjárfestinga í fjármálafyrirtækjum á eiginfjáruþreikninga sparisjóðanna. Einnig hafi sjónarmið um áhrif sölu á stórum eignarhlut á gengi bréfa kunnað koma til álita við stofnun þeirra. (1:40)

Fram kemur að samsetning fjármögnunarpáttu sparisjóðanna hafi verið ólík eftir stærð þeirra. Minni sparisjóðir hafi fjármagnað starfsemi sína að mestu leyti með innlánnum en hjá stærri sparisjóðunum hafi lántaka verið stærri þáttur í fjármögnun og erlend lántaka farið sífellt vaxandi. Minni sparisjóðir hafi almennt fengið lán í erlendum myntum hjá Sparisjóðabanka Íslands hf. Erlend lán hafi síðar reynst stærri sparisjóðunum þungur baggi í kjölfar falls bankanna. (1:41)

Fram kemur að lagabreytingar hafi haft mikil áhrif á eignarhald sparisjóðanna. Þáttaskil hafi orðið með nýjum sparisjóðalögum 1985 en frá þeim tíma var einungis heimilt að setja á fót stofnfjársparisjóði og farið var að gefa út stofnfjárbréf á nafn. Með gildistöku laga nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, hafi starfsheimildir þessara stofnana orðið þær sömu en eignarhald og stjórnunarleg uppbygging verið ólík. Með lögum nr. 71/2001 hafi sparisjóðum verið heimilað að breytast í hlutafélag í því skyni að auðvelda þeim að afla sér nýs eigin fjár. Á árunum 2001–2004 hafi verið gerðar tvær tilraunir til að breyta stærsta sparisjóðnum í hlutafélag. Þar hafi orðið átök milli stofnfjáreigenda, starfsmanna og stjórnar. Löggjafinn hafði ekki búið svo um hnútana að hindruð yrðu bein viðskipti með stofnfjárbréf á öðru verði en hinu endurreiknaða stofnverði. Væntingar um hátt yfirverð fyrir bréfin kviknuðu og grundvallarreglunni um að stofnfjárfarar ættu ekki tilkall til ágóðahlutar sparisjóðsins, nema aðeins af innborguðu stofnfé sínu, hafi ekki lengur verið haldið á lofti. (1:41–42)

Fram kemur að það hafi tekist að gera stofnfjárbréf vænlegri sem fjárfestingarkost því fá önnur verðbréf gáfu eftir það jafnháa ávöxtun en báru um leið litla áhættu. Það hafi reynst hagsbót fyrir stofnfjáreigendur en orðið íþyngjandi fyrir sparisjóðina sjálfa. Reglur um hámarksarðgreiðsluhlutfall hafi verið í höndum Tryggingasjóðs sparisjóða en enginn hafði lögbundið eftirlit með arðgreiðslum sparisjóðanna. Mikill hagnaður sparisjóðanna árin 2004–2007 hafi leitt til þess sparisjóðir gátu greitt stofnfjáreigendum drjúgan arð. Dæmi hafi verið um að greiddur væri út umtalsvert meiri arður en lög leyfðu, jafnvel sem nam meira en hagnaði viðkomandi rekstrarárs, og þannig hafi verið gengið á varasjóðinn. (1:42)

Fram kemur að sparisjóðum hafi ekki reynst erfitt að afla sér nýs eigin fjár þótt þeim væri ekki breytt í hlutafélag. Mikil aukning stofnfjár hafi orðið árin 2005–2007. Fyrir utan það markmið að stækka sparisjóðinn og efla hann í samkeppni á fjármálamarkaði hafi önnur markmið getað legið að baki stofnfjárukningu, m.a. að verjast yfirtöku, til að fá hærri arð og til að hækka hlutfall stofnfjár af eigin fé, en það stækkaði hlut stofnfjáreigenda gagnvart hlut sjálfseignarstofnunar við umbreytingu í hlutafélag. Við þessar aðstæður hafi verið orðið djúpt á upphaflegum markmiðum sparisjóðanna. (1:42)

Um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna segir að Fjármálaeftirlitið og aðrar stofnanir ríkisins hafi ekki haft bolmagn til að taka yfir fleiri fjármálastofnanir en stóru bankana haustið 2008. Með neyðarlögum nr. 125/2008 hafi ríkissjóði verið veitt heimild til fjárhagslegrar aðstoðar við sparisjóðina með eiginfjárframlagi en fyrstu sparisjóðirnir sóttu um aðstoð vorið 2009. Ákveðinnar fælni virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009 þar sem óljóst hafi verið hver ætti að taka af skarið. (1:42–43) Rannsóknarnefndin telji því umhugsunarvert hvort eiginfjárefniriti og lausafjárefniriti sé betur komið í höndum eins og sama stjórnvalds. (1:43)

Rannsóknarnefndin bendir á að þegar í mars 2009 hafi stjórnvöldum verið ljóst hversu illa var komið fyrir Sparisjóðnum í Keflavík. Þrátt fyrir það hafi sparisjóðurinn haldið áfram starfsemi og glögg mætti sjá af áreiðanleikakönnunum sem gerðar voru á árinu 2009 að staða hans fór sífellt versnandi. Sparisjóðurinn hafi loks verið tekinn yfir í apríl 2010 en þá var ákveðið að endurreisa hann sem Spkef. Sú ákvörðun hafi byggst á vilja ráðamanna til að endurreisa sparisjóðakerfið í landinu. (1:43)

Fjallað er um fleiri atriði sem höfðu áhrif á fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna, m.a. kröfur Fjármálaeftirlitsins um 16% eiginfjárlutfall og aðgerðir ríkisstjórnarinnar vegna skulda- og greiðsluvanda heimila. (1:43–44)

Það er niðurstaða rannsóknarnefndarinnar að fall og rekstrarerfiðleika sparisjóðanna hafi mátt rekja til þess hvernig eignasafn þeirra var samsett og hvernig þeir voru fjármagnaðir. Afdrif þeirra eftir fall bankanna haustið 2008 hafi ráðist af virði eignasafns hvers um sig, hvort þeir þurftu að semja um endurfjármögnun og hvernig slíkir samningar gengu. Með setningu neyðarlaganna og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 6. október 2008 hafi innlánnum verið veitt aukin vernd til þess að auka trú almennings á fjármálafyrirtækjum. Sparisjóðir sem hafi að mestu leyti fjármagnað sig með innlánnum hafi því verið í betri aðstöðu en sparisjóðir sem þurftu að semja um endurskipulagningu skulda sinna við erlenda banka. Viðræður við erlenda kröfuhafa gengu hægt og tilraunir til þess að bæta eiginfjárstöðu sparisjóðanna mistókust, enda héldu eignasöfnin áfram að rýrna eftir því sem lengra leið frá falli bankanna. Ókleift reyndist að leysa úr skuldamálum þeirra. (1:44–45)

VII. Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Afmörkun á umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsök erfiðleika og falls sparisjóðanna á Íslandi er önnur skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir. Áður hefur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd skilað álit um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl.⁶ Eðli og umfang þeirra mála sem til rannsóknar hafa verið er þó ólíkt. Í rannsóknarskýrslu Alþingis um Íbúðalánasjóð o.fl. var fjallað um starfsemi opinbers aðila. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um erfiðleika og fall sparisjóðanna er sjónum einkum beint að sparisjóðum, þ.e. fjármálafyrirtækjum, og rekstrarumhverfi þeirra.

Hlutverk rannsóknarnefnda er að rannsaka og upplýsa tiltekin málsatvik í mikilvægum málum sem almenning varða. Niðurstöður rannsóknarnefndar geta þannig verið grundvöllur að ákvarðanatöku annarra þar til berra aðila, bæði Alþingis og stjórnvalda. Rannsóknarnefndir geta því verið öflugt tæki til þingeftirlits. Að meginsteftnu til er þingeftirliti beint að framkvæmdavaldinu, þ.e. ráðherrum sem bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum, og gegnir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd veigamiklu hlutverki í þeim efnum samkvæmt þingsköpum Alþingis. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur rétt að benda á að umfjöllunarefni skýrslunnar fellur alla jafna ekki undir eftirlit nefndarinnar. Lögum samkvæmt er stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þó falið að gefa þinginu álit sitt um skýrsluna og gera tillögur um frekari úrvinnslu hennar og er það viðfangsefni álits þessa.

Af helstu niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar má ráða að miklar breytingar hafi orðið á starfsemi sparisjóðanna á síðustu áratugum og er staða þeirra nú talin þröng og framtíðin að mörgu leyti óljós. Skýrslunni er ætlað að varpa ljósi á aðdraganda og orsakir erfiðleika og falls sparisjóðakerfisins á Íslandi og er mikilvæg heimild. Fyrir liggur skýrsla rann-

⁶ Sjá þingskjal 820 í 474. máli á 143. löggjafarþingi 2013–2014.

sóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Af skýrslunum má draga lærdóm um löggjöf er varðar íslenskt fjármálakerfi, opinbert eftirlit og viðbrögð við efnahagsáfallum. Í skýrslunni er einnig umfjöllun um breytta stöðu og tilvistarvanda sparisjóðanna sem getur verið til gagns í umræðu og stefnumótun til framtíðar.

Í helstu niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar er jafnframt fjallað um tiltekna þætti í rekstri sparisjóðanna. Skýrslan varpar þannig ljósi á viðskiptahætti einstakra sparisjóða á ákveðnum tíma. Ýmislegt sem greint er frá um fjármálaheiminn á þessu tímabili orkar tvímælis umfram mál sem litið hefur verið á sem beinlínis saknæmt athæfi, svo sem varasöm útlán og fjárfestingar og færslu þeirra sem voru til þess fallnar að fegra bókhaldið og skapa ímynd sem ekki alltaf var innstæða fyrir. Einnig var gengið á varasjóði sparisjóðanna, sem upphaflega átti að nýta til verkefna í heimabyggð, vegna arðgreiðslna. Þá er það meðal niðurstaðna rannsóknarnefndarinnar að rekstrarerfiðleika og fall sparisjóðanna megi rekja til þess hvernig eignasafn þeirra var samsett og þeir fjármagnaðir. Ljóst er að víða voru brotalamir í rekstri sparisjóðanna. Innan nefndarinnar hafa komið fram sjónarmið um að fara hefði mátt í ítarlegri könnun á einstökum málum og leiða fram á afdráttarlausari hátt misfellur í stjórn sumra sparisjóða. Á það er hins vegar að líta að mörgum málum var vísað til þar til berra yfirvalda þar sem grunur lék á um refsiverða háttsemi.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taldi mikilvægt við afmörkun á umfjöllun nefndarinnar um skýrsluna að líta til aðdragandans að skipun rannsóknarnefndarinnar og markmiða rannsóknarinnar. Samkvæmt þingsályktun um viðbrögð Alþingis, nr. 29/138, við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengda atburði skyldi fara fram sjálfstæð og óháð rannsókn á aðdraganda og orsökum falls sparisjóða á Íslandi frá því að viðskipti með stofnfé voru gefin frjáls. Alþingi ályktaði jafnframt að í kjölfar rannsóknarinnar skyldi fara fram heildarendurskoðun á stefnu og starfsemi sparisjóðanna.

Með hliðsjón af því sem kemur fram í helstu niðurstöðum rannsóknarnefndarinnar, þ.e. um breytta stöðu sparisjóðanna telur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd mikilvægt að framfari umræða um framtíð sparisjóðanna hér á landi eins og mælt er fyrir um í þingsályktun Alþingis nr. 29/138. Eðlilegt er að slík umræða um stefnumótun fari fram á öðrum vettvangi en á fundum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Í ljósi þess hefur nefndin afmarkað umfjöllun sína um skýrsluna við ákveðna þætti hennar en bendir jafnframt á að skýrslan geti komið að góðum notum við stefnumótunarvinnu á þessu sviði.

Í samræmi við hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur nefndin við meðferð skýrslunnar einkum lagt áherslu á aðkomu opinberra aðila að málefnum sparisjóðanna, þ.e. ráðherra og opinberra eftirlitsstofnana, og er það í samræmi við hlutverk nefndarinnar. Í því sambandi hefur nefndin einkum fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna í kjölfar falls bankanna haustið 2008. Nefndin tók sérstaklega til umfjöllunar málefni Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs. Í því sambandi hefur nefndin horft til ábendinga rannsóknarnefndarinnar um ákvarðanir stjórnvalda og óskýra lagaframkvæmd og kostnaðar ríkissjóðs vegna tilraunar til endurreisnar Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taldi jafnframt nauðsynlegt að fjalla um aðkomu Alþingis að málefnum sparisjóðanna og áhriflagasetningar á starfsemi þeirra. Nefndin telur mikilvægt að dreginn verði lærdómur af skýrslu rannsóknarnefndarinnar og leggur áherslu á að við umfjöllun um brotalamir í framkvæmd laga verði að líta til markmiða þeirra og stefnu löggjafans á hverjum tíma.

Álitið er sett upp með þeim hætti að tekin eru fyrir helstu álitamál sem nefndin hefur fjallað um við yfirferð á skýrslunni. Þá er fjallað um vinnubrögð rannsóknarnefndarinnar og efnistöð skýrslunnar.

Til umfjöllunar á þennan hátt eru eftirfarandi atriði:

1. Vinnubrögð rannsóknarnefndar.
2. Efnistöð skýrslunnar.
3. Breytingar á löggjöf um sparisjóði.
4. Eftirlit með starfsemi sparisjóðanna.
5. Fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna.
6. Sparisjóðurinn í Keflavík.

1. Vinnubrögð rannsóknarnefndar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur lagt áherslu á að Alþingi þurfi að móta sér trausta og trúverðuga hefð að því er varðar vinnslu og málsmeðferð rannsóknarskýrslna og nauðsynlegt sé að ákveðið samræmi sé í þeim aðferðum sem lagðar eru til grundvallar. Ljóst er að tíma- og kostnaðaráætlun rannsóknarinnar stóðst illa og hefur kostnaður við rannsóknina verið gagnrýndur sérstaklega. Til þess er þó að líta að orðalag þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar var viðtækt og um var að ræða langt skoðunartímabil, margir aðilar voru til rannsóknar og efnisþættir voru flóknir. Í skipunarbréfi nefndarmanna var umboð rannsóknarnefndarinnar aukið en mælt var fyrir um að rannsóknin skyldi ekki einskorðast við aðdraganda falls íslensku bankanna 2008 heldur ætti hún einnig að taka til tímans eftir fall bankanna.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd undirstrikar mikilvægi þess að vandað sé til verka við undirbúning þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar til þess að markmiðum rannsóknar verði náð. Hafa verður í huga að almannafé er varið í rannsóknir af þessu tagi og nauðsynlegt er að verkefni rannsóknarnefndar verði afmarkað með hliðsjón af því. Þrátt fyrir viðtækt orðalag þingsályktunar um skipun rannsóknarnefndar er það hlutverk rannsóknarnefndar að leitast við að upplýsa mál á eins markvissan hátt og unnt er og ákveða hvernig haga skuli framkvæmd rannsóknar innan þess ramma sem umboð hennar og lög um rannsóknarnefndir leyfa þannig að skýrsla hennar samræmist sem best óskum Alþingis. Ekki þarf síður að huga að hlutverki og ábyrgð Alþingis við undirbúning skipunar rannsóknarnefnda. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd bendir á að Alþingi hefur nýlega samþykkt breytingar á lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011, sem tóku mið af þeirri reynslu sem fengist hefur af framkvæmd laganna og er breytingunum m.a. ætlað að styrkja frekar undirbúning við skipun rannsóknarnefnda og framkvæmd ályktana Alþingis.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur lagt áherslu á að rannsóknarnefnd vinni störf sín af heilindum og fagmennsku, að hófs sé gætt í orðalagi, staðhæfingar séu réttar og mannorð manna sé ekki að ósekju skaðað. Í skýrslunni kemur fram að rannsóknarnefndin hafi borið kafla um sparisjóðina, Sparisjóðabankann og Samband íslenskra sparisjóða undir sparisjóðsstjóra, stjórnarformenn og þá sem störfuðu fyrir sambandið. Þá fengu fulltrúar Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins og fjármálaráðuneytisins að kynna sér þætti skýrslunnar sem vörðuðu þessar stofnanir. Öllum þessum aðilum var gefinn kostur á að leiðrétta staðreyndavillur eða koma á framfæri upplýsingum sem þeir töldu að kæmi að gagni við að varpa ljósi á atburðarásina. Var þetta gert í því augnamiði að upplýsingar í skýrslunni yrðu eins sannar og kostur er. Þá voru tilvitnanir í þá sem gáfu skýrslu fyrir nefndinni kynntar viðkomandi og þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum. (1:31)

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur þessi vinnubrögð rannsóknarnefndarinnar til fyrirmyndar. Með þessu móti má koma í veg fyrir rangfærslur og staðreyndavillur en þó er mikilvægt að rannsóknarnefnd hafi í huga að hún er í störfum sínum óháð fyrirmælum frá öðrum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur þetta merki um gott verklag við gerð rannsóknarskýrslna en leggur þó áherslu á að kröfur um hlutleysi mega ekki verða til þess að rannsóknarnefnd veigri sér við að draga ályktanir og setja fram niðurstöður sínar.

2. Efnistöð skýrslunnar.

Skv. a-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis nr. 42/139 var rannsóknarnefndinni falið að varpa sem skýrustu ljósi á aðdraganda og orsakir rekstrarerfiðleika íslenskra sparisjóða sem leiddu m.a. til gjaldþrots margra þeirra og endurfjármögnunar annarra. Þá var rannsóknarnefndinni falið skv. b-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar að meta starfshætti sparisjóðanna á undanförnum árum og varpa ljósi á helstu orsakir mismunandi árangurs rekstrar þeirra, m.a. með umfjöllun um tiltekna þætti í starfsemi þeirra.

Skýrslan samanstendur af 31 kafla og 5 viðaukum sem skipta má í tvo hluta. Í fyrri hluta skýrslunnar er að finna greiningu á helstu atriðum sem rannsóknarnefndinni var falið að rannsaka með þingsályktuninni og skipunarbréfi forseta Alþingis, m.a. lagaumhverfi sparisjóðanna, fjármögnun þeirra, útlán, fjárfestingar og eftirlit með þeim. Um þessi atriði er einkum fjallað í bindum 1–3. Í síðari hluta skýrslunnar, bindum 4–7, er að finna greiningu á starfsemi hvers sparisjóðs til að gera megi þann samanburð sem kveðið er á um í b-lið 2. mgr. þingsályktunar Alþingis nr. 42/139. Í skýrslunni segir að greining á starfsemi og starfsháttum hvers sparisjóðs myndi þann grunn sem fjallað er um í fyrri hluta skýrslunnar og rannsóknarnefndin leggur til grundvallar ályktunum sínum. (1:32)

Í skýrslunni kemur fram að rannsóknarnefndin hafi tekið mið af efnisháttum við ákvörðun skoðunartímabils og er það því mislangt eftir því hvert viðfangsefnið er. Umfjöllun skýrslunnar tekur mið af þeim fjórtán sparisjóðum sem höfðu starfsleyfi sem slíkir í október 2008 og fær hver þeirra sérstakan kafla í skýrslunni, auk Sparisjóðabanka Íslands. (1:27) Í samræmi við skipunarbréfforseta Alþingis fjallar rannsóknarskýrslan einnig um tímamann eftir fall íslensku bankanna 2008 og er þannig greint frá fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna á árunum eftir fall bankanna.

Í skýrslunni er í samræmi við ályktun Alþingis nr. 42/139 fjallað um starfshætti sparisjóðanna á undanförunum árum, m.a. útlán, fjárfestingar, fjármögnun og eignarhald sparisjóðanna, stofnfé og ávöxtun þess, bæði í umfjöllun um einstaka sparisjóði og almennt. Þá er greint frá reikningsskilum sparisjóðanna og skattlagningu þeirra. Í samræmi við c-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar er fjallað um lagaumhverfi sparisjóðanna og annað starfsumhverfi þeirra, þ.m.t. samstarf sparisjóðanna innan Sambands íslenskra sparisjóða auk þess sem farið er stuttlega yfir starfsumhverfi sambærilegra fyrirtækja í nágrennalöndunum, þ.e. í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Þýskalandi. Ekki er gerður nákvæmur samanburður á starfsumhverfi íslenskra sparisjóða og sparisjóða í framangreindum löndum en þó dregnar ályktanir um þróun starfsumhverfis sparisjóða hér og á Norðurlöndum. Í skýrslunni er einnig að finna umfjöllun um eftirlit með starfsemi sparisjóða og endurskoðun ársreikninga þeirra auk fjárhagslegrar endurskipulagningar þeirra.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að rannsóknarskýrslan hafi í meginatriðum verið unnin í samræmi við fyrirmæli þingsályktunarinnar. Nefndin hefur þó ákveðnar efasemdir um umfang skýrslunnar með hliðsjón af þeim tíma og kostnaði sem fór í vinnu hennar en það skýrist að hluta til af víðtæku orðalagi þingsályktunarinnar.

Nefndin útrekar að skýrsla rannsóknarnefndarinnar varpar mikilvægu ljósi á flókið viðfangsefni og mun án efa reynast góður grunnur fyrir framhaldsvinnu um framtíð fjármála kerfisins. Yrði mismunandi skipulagsform sparisjóðanna í framangreindum samanburðarlöndum þá án efa nánar gaumgæfð.

Skv. d-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar var rannsóknarnefndinni falið að leggja mat á hvort um mistök eða vanrækslu hafi verið að ræða við framkvæmd laga og reglna, eftirlit og endurskoðun hjá sparisjóðunum, hverjir kunni að bera ábyrgð á því og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir. Í 14. kafla skýrslunnar er fjallað um ábyrgð, mistök eða vanrækslu í starfsemi sparisjóðanna. Þar kemur fram að rannsóknarnefndin hafi ekki talið sig hafa forsendu til að fjalla sérstaklega um mistök eða vanrækslu af hálfu stjórnenda sparisjóðanna sem varðað gæti ábyrgð þeirra. Fram kemur að upphaflega hafi orðalag d-liðarins verið á þá leið að rannsóknarnefndinni yrði falið að leggja mat á hvernig staðið hefði verið að eftirliti og endurskoðun hjá sparisjóðunum og hvernig niðurstöðum eftirlitsaðila var fylgt eftir. Með breytingu á orðalagi d-liðarins hafi hins vegar verið lögð áhersla á að rannsóknin skyldi einkum beinast að stjórnendum sparisjóðanna. Til þess er þó að líta að hugtökin mistök eða vanræksla eru hvorki nánar afmörkuð eða skýrð í þingsályktuninni, né lögum um rannsóknarnefndir eða lögskýringargögnum. Í þágildandi 3. mgr. 5. gr. laga nr. 68/2011, um rannsóknarnefndir, kemur fram að fela megi rannsóknarnefnd að meta lögfræðileg atriði til þess að varpa ljósi á hvort grundvöllur sé fyrir því að einstaklingar eða lögaðilar sæti ábyrgð. Í lögskýringargögnum er lagt til grundvallar að sú ábyrgð sem um ræðir í lögnum geti verið þrenns konar, þ.e. refsíábyrgð, skaðabótaábyrgð og viðurlög samkvæmt opinberum starfsmannarétti. Hins vegar verði rannsóknarnefnd hvorki falið að fella sök á einstaklinga né kveða á um viðbrögð við slíku og það sama gildi um mögulega skaðabótaábyrgð. Í því ljósi hefur rannsóknarnefndin talið að ekki liggi fyrir nægilega skýr mynd af því með hvaða hætti skuli fjallað um mistök og vanrækslu í starfsemi sparisjóðanna, einkum af hálfu stjórnenda þeirra, sem varðað geti ábyrgð. Þó sé ljóst að ýmsar brotalamir hafi verið í starfsemi sparisjóðanna, þótt ekki verði komið við ábyrgð einstakra manna. (3:175–179)

Nefndin telur ljóst að það getur verið vandkvæðum bundið að fela rannsóknarnefnd að fjalla um störf einkaaðila og mistök eða vanrækslu einstaklinga sem varðað geti ábyrgð. Hér koma til skoðunar sjónarmið um réttaröryggi og mannréttindareglur stjórnarskrár og telur nefndin mikilvægt að rannsókn á ábyrgð einstaklinga, m.a. hvort um sé að ræða refsiverð brot á lögum, sé í höndum þar til berra yfirvalda. Nefndin gerir því ekki athugasemd við niðurstöðu rannsóknarnefndarinnar að þessu leyti. Áréttu ber að önnur sjónarmið eiga við um að koma ábendingum varðandi slík álitamál á framfæri við réttarkerfið.

Með f-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar var rannsóknarnefndinni falið að gera ráðstafanir til að hlutaðeigandi yfirvöld fjölluðu um mál þar sem grunur væri um refsiverða háttsemi eða brot á starfskyldum. Í 15. kafla skýrslunnar er fjallað um tilkynningar rannsóknarnefndarinnar til ríkissaksóknara á grundvelli þágildandi 4. mgr. 5. gr. laga um rannsóknarnefndir. Þá voru embætti sérstaks saksóknara og Fjármálaeftirlitinu afhentar upplýsingar um mál þar sem grunur vaknaði um brot á lögum.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd veur athygli á að rannsóknarnefndin ákvað að greina hvorki frá því í skýrslu sinni hverjir áttu í hlut í tilkynningum nefndarinnar né lýsa nánar atvikum þeirra mála sem tilkynnt voru. Nefndin telur þessi vinnubrögð rannsóknarnefndarinnar eðlileg og leggur áherslu á að rannsóknarnefndir hafi að leiðarljósi að ekki skuli fella sök að ósekju.

Skv. e-lið 2. mgr. þingsályktunarinnar skyldi rannsóknarnefndin koma með ábendingar og tillögur að breytingum á lögum, reglum, vinnubrögðum og skipulagi opinberrar stjórn-

sýslu sem miðuðu að því að gera sparisjóðum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á. Í 16. kafla skýrslunnar, sem fjallar um framtíð sparisjóðanna, vikur rannsóknarnefndin að þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem sparisjóðirnir voru stofnaðir á og vekur athygli á mögulegum breytingum á lögum og reglum sem búið gætu í haginn fyrir sparisjóðina.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að rannsóknarnefndin setur ekki fram skýrar ábendingar og tillögur að breytingum á lögum og reglum þótt kveðið sé á um það í þingsályktuninni. Nefndin bendir þó á að í þingsályktuninni er sett skilyrði um að hugsanlegar breytingar á lögum eða reglum skuli miða að því að gera sparisjóðunum kleift að starfa á þeim samfélagslegu og rekstrarlegu forsendum sem þeir voru stofnaðir á. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd útrekar hins vegar það sjónarmið sitt að slík vinna fari fram á öðrum vettvangi. Þar muni skýrsla rannsóknarnefndarinnar eflaust koma að gagni.

3. Breytingar á löggjöf um sparisjóði.

Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.

Um breytingar á löggjöf um sparisjóði er fjallað í 4. kafla skýrslunnar, um lagaumhverfi sparisjóðanna, og 12. kafla skýrslunnar, um eignarhald sparisjóða, stofnfé og ávöxtun þess. Í lok kaflanna er að finna samantekt og ályktanir rannsóknarnefndarinnar.

Í skýrslunni eru raktar breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna allt frá því að fyrsta heildstæða löggjöfin um sparisjóði var sett hér á landi með lögum nr. 44/1915, um sparisjóði. Fram kemur m.a. að meginmarkmið þeirra laga hafi verið að vernda rétt innstæðueigenda og tryggja að fé þeirra væri jafnan óhult. Sparisjóðir skyldu ekki vera gróðafyrirtæki og yfirráð stofnenda og annarra sem stóðu að rekstri sparisjóða sætti takmörkunum. (1:155) Fyrstu sparisjóðirnir hafi verið ábyrgðarmannasparisjóðir. Stundum hafi ábyrgðarféð verið lagt fram sem stofnfé en lítið var á það sem bundna inneign sem bar þó tiltekna vexti. Þegar fjárhagur leyfði hafi verið heimilt að endurgreiða innborgað stofnfé en stofnendur áttu ekkert tilkall til ágóða sparisjóðsins umfram vexti af innborguðu stofnfé. (3:103)

Með nýjum sparisjóðalögum 1941 hafi ábyrgðarfyrirkomulagið haldist. Sparisjóðum svipaði um margt til sjálfseignarstofnana og hagnaði af starfsemi skyldi einungis varið til almannaheilla. (3:103)

Með tilkomu laga nr. 87/1985 um sparisjóði hafi orðið miklar breytingar á lagaumhverfi sparisjóðanna en þá voru þeim veittar sambærilegar starfsheimildir og viðskiptabönkum til að jafna samkeppnisstöðu þeirra. Í lögskýringargögnum hafi verið vikið að því að sparisjóðir væru í „eðli sínu sjálfseignarstofnanir“, stjórn þeirra tengd sveitarfélögum og starfsemi þeirra almennt staðbundin, andstætt starfsemi viðskiptabanka, en þeir hafi þó hvorki talist til sjálfseignarstofnana né venjulegra atvinnufyrirtækja sem rekin væru í ágóðaskyni fyrir eigendur sína. (1:156) Með lögnum hafi einungis verið heimilt að setja á fót stofnfjársparisjóði og byrjað var að gefa út stofnfjárbréf á nafn. Með þessari breytingu hafi eignarhaldið fyrst farið að skipta einhverju máli. (3:103) Settar hafi verið reglur um stofnfjárlhuti og stofnfjárbréf og viðskipti með þau leyfð með ströngum takmörkunum. Í lögskýringargögnum hafi komið fram að eignarrétturinn sem fylgdi stofnfjáreign væri takmarkaður. Engu að síður hafi það m.a. verið sagður tilgangur laganna að gera stofnfjáreign að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. (1:156) Ávöxtun stofnfjárbréfa hafi enn verið í formi vaxta- greiðslna og stofnfjáreigendur hafi ekki átt rétt til hlutdeildar í afkomu sparisjóðsins umfram það. (3:103)

Fram kemur að með lögum nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, hafi ákvæði um þessar tvær tegundir lánastofnana verið sameinuð í ein heildarlög. Ekki hafi verið gerður

munur á starfsheimildum þeirra þótt gert væri ráð fyrir ólíkri stjórnunarlegri uppbyggingu og eignaraðild. Með lögnum hafi verið innleiddar helstu tilskipanir Evrópuréttar á þessu sviði. Breytingar hafi m.a. falið í sér auknar heimildir lánastofnana til fjárfestinga, t.d. í ótengdum atvinnurekstri, og til að fara með eignarhluti í öðrum lánastofnunum, auk þess sem sparisjóðum var heimilað að veita lán til kaupa á stofnfjárlut, þó ekki gegn veði í stofnfjárlutnum sjálfum. (1:156–157) Með lögnum hafi á ný verið leitast við að gera stofnfé að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Aðalfundi hafi verið falið að ákveða arðgreiðslu til stofnfjáreigenda, að fenginni tillögu sparisjóðsstjórnar og innan marka sem Tryggingarsjóður sparisjóða skyldi ákvarða á ári hverju. Arðurinn skyldi aðeins greiðast af hagnaði sparisjóðs, enda skyldi ráðstafa öðrum hagnaði í varasjóð. Í lögnum hafi ekki verið kveðið á um eftirlitshlutverk Tryggingarsjóðs eða heimildir til að fylgja eftir ákvörðunum um hámarks-hlutfall arðgreiðslu. (1:156–157)

Með lögum nr. 71/2001 hafi verið gerð grundvallarbreyting á eðli sparisjóða þegar heimilað var annars vegar að breyta sparisjóði í hlutafélag og hins vegar að breyta samþykktum þannig að opinberir aðilar tilnefndu ekki lengur tvo af fimm stjórnarmönnum sparisjóðs. Aftur hafi verið gerðar breytingar sem áttu að gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti, m.a. veitt heimild til að greiða arð þótt tap væri á rekstri og aukin heimild til innlausnar stofnfjárbréfa að frumkvæði stofnfjáreigenda. Með lögnum hafi verið ákvarðað hvað yrði um varasjóð sparisjóðs, þ.e. þann hluta eigin fjár sem stofnfjáreigendur ættu ekki tilkall til, ef sparisjóði yrði breytt í hlutafélag. Niðurstaðan hafi verið sú að sá hluti skyldi falinn sérstakri sjálfseignarstofnun. Þannig hafi stofnfjáreigendur fengið hlutafé í hlutafélags-sparisjóði fyrir stofnfé sitt og sjálfseignarstofnunin eignaðist annað hlutafé, sem samsvaraði hlutdeild varasjóðs í eigin fé sparisjóðsins. Þar sem stofnfjáreigendur réðu að meðaltali aðeins um 14% eigin fjár í sparisjóðunum á þessum tíma hefði hlutafélagavæðing þeirra leitt til þess að sjálfseignarstofnanir hefðu farið með ráðandi hlut í nýjum hlutafélagssparisjóðum en stjórn hennar skyldi skipuð stofnfjáreigendum. (1:158)

Fram kemur að af frumvarpi því sem hafi orðið að lögum nr. 71/2001 og umræðum á Alþingi að dæma, hafi verið uppi efasemdir um framtíð sparisjóðsformsins á frjálsum markaði. Þannig hafi m.a. verið vísað til þess að með „aukinni eigendavitund“ væri ólíklegt að fjárfestar væru reiðubúnir að leggja fé í stofnfjárbréf. Talið hafi verið að sparisjóðir yrðu að geta aflað sér nýs eigin fjár á markaði ef þeir hygðust vera samkeppnisfærir. (1:158) Greint er frá því að við afgreiðslu málsins á Alþingi hafi komið fram ábendingar um að breytingin væri vanhugsuð og fæli jafnvel í sér upphafið að endalokum sparisjóðakerfisins, en þær hafi ekki fengið þar hljómgrunn. Frumkvæðið að þessari lagabreytingu hafi upphaflega komið úr röðum sparisjóðanna sjálfra en þegar að því kom að lögfesta hana hafi ekki lengur verið einhugur um hana. Hlutafélagsvæðing danskra sparisjóða nokkrum árum fyrr hefði t.d. leitt til þess að stóru sparisjóðirnir þar í landi runnu eða voru í þann veginn að renna inn í bankana. Frá byrjun hafi verið ljóst að hlutafélagsformið höfðaði meira til stórra sparisjóða. Um leið hafi verið stefnt að því að gera stofnfjárbréf vænlegri fjárfestingarkost svo að sparisjóðir gætu aflað sér nýs eigin fjár án þess að hlutafélagavæðast. (3:103–104)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar segir að það sjónarmið að stofnfjárbréf hafi verið lakari fjárfestingarkostur en hlutabréf, sem lesa mátti út úr lagabreytingum sem rökstuddar voru með því að stofnfjárbréf þyrfti að gera eftirsóknarverðari, komi þó ekki með öllu heim og saman við það öryggi sem fólgið var í fjárfestingu í stofnfjárbréfum. Stofnfé hafi aðeins getað vaxið og hækkað, það var verðbætt og endurmetið til hækkunar, auk þess sem greiða mátti arð af stofnfjáreign þrátt fyrir tap af rekstri sparisjóðs. Stofnfé tók ekki breytingum eftir gengi sparisjóðs eða afkomu, varð ekki lækkað til að jafna út tap af rekstri og gat aðeins

tapast við gjaldþrot eða slit á sparisjóði. Vísanir til kröfu fjárfesta og eigendavitundar í athugasemdum með frumvarpi til laganna og umræðum á Alþingi hafi því tekið til annarra þátta en öruggar fjárfestingar, einkum kröfu til aukinnar arðsemi eða aukinnar hlutdeildar í hagnaði, og svo aukinna áhrifa í stjórnun sparisjóðanna. (1:158)

Rannsóknarnefndin bendir á að sú megináhersla laga nr. 71/2001 á að skapa sparisjóðum möguleika á að afla sér fjár á markaði í samkeppni við viðskiptabankana hafi að vissu leyti endurspeglad tíðarandann og að umræða um erfiðleika sparisjóða við öflun nýs eigin fjár var ekki séríslensk. (1:158–159) Þó megi velta fyrir sér nauðsyn þess að lögfasta heimild til að hlutafélagavæða sparisjóði, t.d. með hliðsjón af reynslu Dana af hlutafélagavæðingu sparisjóða. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 var vísað til breytinganna í Danmörku en ekki látið í ljósi hvort stefnt væri að sambærilegri þróun hér á landi. Fram kemur að margir innanbúðarmenn í sparisjóðakerfinu hafi talið þróunina í Danmörku óheillavænlega en helsta ástæða þess að breytingunni hér var ekki mótmælt hafi verið sú að menn töldu mikilvægt að ná inn öðrum breytingum sem löggin fólu í sér. (1:159)

Fram kemur að viss viðsnúningur hafi átt sér stað við það að sparisjóðum var heimilað að breyta samþykktum sínum þannig að stofnfjáreigendur kysu alla stjórnarmenn sparisjóðs. Rökin fyrir breytingunni hafi verið þau að það skyti skökku við að í stjórn sparisjóða sætu fulltrúar aðila sem ættu engra beinna hagsmuna að gæta við rekstur þeirra. Upphaflegi tilgangurinn með sveitarstjórnarmönnum í stjórnun sparisjóða hafi hins vegar verið að gæta hagsmuna sparifjáreigenda og sveitarfélagsins, en ekki síður að sjá til þess að sparisjóðir styddu við samfélagsleg verkefni á starfssvæði sínu. (1:159)

Rannsóknarnefndin vekur athygli á að gert hafi verið ráð fyrir að sjálfseignarstofnun sem yrði eigandi meiri hluta hlutafjár í hlutafélagssparisjóði yrði „langstærsti hluthafinn til að byrja með“. Þannig hafi verið gert ráð fyrir að sjálfseignarstofnun seldi smám saman hluti sína í hlutafélagssparisjóði þó svo að megintilgangur hennar samkvæmt lögum væri að stuðla að vexti og viðgangi í starfsemi sparisjóðsins. Ekki hafi verið tekin afstaða til þess í lögnum hvornig færi ef sjálfseignarstofnun seldi öll bréf sín í sparisjóðnum, en þá skipuðu stofnfjáreigendur viðkomandi sparisjóðs við hlutafélagsvæðingu enn fulltrúaráð hennar og skyldu kjósa henni stjórn. Áhrif stofnfjáreigenda sparisjóða yfir þessu óráðstafaða eigin fé eða varasjóði sparisjóðsins, sem þeir áttu ekki tilkall til, hefði því enn haldist. (1:159)

Rakin er framvinda atburða að lögnum settum en þá hafi verið hafist handa við að breyta stærsta sparisjóðnum í hlutafélag, þ.e. Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis. Gerð hafi verið tilraun til að yfirbjóða áform stjórnar sparisjóðsins sem vann út frá því sem stofnfjáreigendur höfðu samþykkt á aðalfundi. Yfirtökutilraunin hafi farið út um þúfur og sömuleiðis umbreyting sparisjóðsins í hlutafélag. Flest af því sem mælt hafði gegn lagabreytingunni 2001 hafi orðið að veruleika. Löggjafinn hafði ekki búið þannig um hnútana að hindruð yrðu bein viðskipti með stofnfjórbréf einstaklinga í milli á öðru verði en hinu endurreiknaða stofnverði. Væntingar um hátt yfirverð fyrir bréfin hafi kviknað og ekki orðið kveðnar niður. Grundvallarreglunni um að stofnfjórbréfaðilar ættu ekki tilkall til ágóðahlutar sparisjóðsins, nema aðeins af innborguðu stofnfé sínu, hefði ekki lengur verið haldið á lofti. (3:104)

Fram kemur að með lögum nr. 161/2002 og nr. 4/2004 hafi verið reynt að sníða af helstu annmarka sem löggjafinn taldi leiða af hlutafélagavæðingunni í framkvæmd. Þær breytingar hafi haft töluverð áhrif á sögu sparisjóðanna og afdrif þeirra. (1:160)

Í skýrslunni segir að lög nr. 161/2002 hafi verið ný heildarlöggjöf um fjármálafyrirtæki. Við setningu laganna hafi verið litið til þeirrar reynslu sem fengist hafði af heimild til hlutafélagavæðingar og því yfirtökutilboði sem barst í Sparisjóð Reykjavíkur og nágrennis árið 2002. Stefnt hafi verið að því að treysta yfirtökuvarnir sparisjóða og áskilið að sparisjóður

skyldi breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag áður en samruni við aðrar tegundir fjármála-fyrirtækja gæti átt sér stað og mælt fyrir um að tengdir stofnfjáreigendur gætu ekki farið með yfir 5% heildaratkvæðamagns í sparissjóði. Í meðförum Alþingis hafi verið gerð breyting á ákvæði frumvarpsins sem laut að mati á stofnfé við hlutafélagsvæðingu sparissjóðs til að tryggja að stofnfjáreigendur væru jafnsettir fyrir og eftir hlutafélagavæðingu. Fastri reglu sem byggðist á hlutlægum mælikvarða hafi verið breytt og gert var ráð fyrir að við matið yrði að hafa til hliðsjónar arðsvon stofnfjárhluta annars vegar og arðsvon og áhættu hlutabréfa í sparissjóði hins vegar. Lítil efnisleg umræða hafi verið um breytinguna á Alþingi sem síðar reyndist afdrifarík. Fram kemur að röksemdir fyrir breytingunni hafi gefið til kynna annað viðhorf til stofnfjáreignar en áður. (1:159–160)

Með lögum nr. 4/2004 hafi verið stefnt að því að tryggja að stjórn sjálfseignarstofnunar sem stofnuð væri við hlutafélagsvæðingu sparissjóðs yrði óháð stofnfjáreigendum viðkomandi sparissjóðs. Í stað þess að sérstakt fulltrúaráð stofnfjáreigenda við hlutafélagsvæðingu tilnefndi stjórnarmenn sjálfseignarstofnunarinnar, skyldi stjórn hennar skipuð tveimur fulltrúum sveitarfélags þar sem sparissjóðurinn ætti heimilisfesti við breytingu hans í hlutafélag, einum fulltrúa tilnefndum af fjármálaráðherra og tveimur fulltrúum tilnefndum af viðskiptaráðherra. Þessi breyting hafi verið umdeild og var jafnan sett í beint samhengi við samning milli Kaupþings–Búnaðarbanka og Sparissjóðs Reykjavíkur og nágrennis á árinu 2003 um kaup bankans á öllu stofnfé sparissjóðsins. Því hafi verið haldið á lofti að með lagasetningunni hafi verið komið í veg fyrir efndir á þeim samningi. (1:160) Fram kemur að aðrar lagabreytingar sem áttu sér stað fram til falls íslensku bankanna haustið 2008 hafi ekki haft afgerandi áhrif á starfsemi sparissjóðanna. (1:160)

Rannsóknarnefndin bendir á að það hafi tekist að gera stofnfjárbréfin vænlegri sem fjárfestingarkost því fá ef nokkur önnur verðbréf gáfu eftir það jafn háa ávöxtun en báru um leið litla áhættu. Þau hafi verið verðtryggð, þau nutu sérstaks endurmats sem gat numið 5% árlega og þau gáfu góðan arð, jafnvel þótt tap væri á rekstri sparissjóðsins. Þessir eiginleikar stofnfjárbréfa hafi reynst hagsbót fyrir stofnfjáreigendur en voru íþyngjandi fyrir sparissjóðina sjálfa. Reglur um hámark arðgreiðsluhlutfalls hafi verið lagðar í hendur Tryggingasjóði sparissjóða en stjórn hans var að mestu leyti skipuð sparissjóðsstjórum. Mikill hagnaður sparissjóðanna árin 2004–2007 hafi leitt til þess að arðsemi eigin fjár varð mjög há sem gerði mörgum sparissjóðum kleift að greiða stofnfjáreigendum drjúgan arð. Enginn hafi að lögum haft eftirlitsskyldu með arðgreiðslum sparissjóðanna. (3:104)

Rannsóknarnefndin bendir á að sparissjóðum hafi ekki reynst torvelt að afla sér nýs eigin fjár. Mikil aukning stofnfjár hafi átt sér stað árin 2005–2007. Fyrir utan það markmið að stækka sparissjóð og efla hann í samkeppni á fjármálamarkaði gátu önnur markmið legið að baki stofnfjáraukningu: Í fyrsta lagi að verjast yfirtöku, en slíkt átti einkum við um sparissjóði á landsbyggðinni. Í öðru lagi að hækka hlutfall stofnfjár af eigin fé, en það stækkaði hlut stofnfjáreigenda gagnvart hlut sjálfseignarstofnunarinnar við umbreytingu í hlutafélag. Í þriðja lagi að fá hærri arð greiddan. Rannsóknarnefndin bendir á að við þessar aðstæður hafi verið orðið djúpt á upphaflegum markmiðum sparissjóðanna. Stofnfé hafi verið talin stjórnarskrárvarin eign stofnfjáreigenda og óljóst var orðið hvort hlutafélagsvæðing sparissjóðanna væri frekar ætluð í þágu stofnfjáreigenda en sparissjóðanna sjálfra. Hin upphaflega tenging sparissjóðanna við nærsamfélagið, sem í gegnum tíðina hafi verið mikil lyftistöng fyrir marga staði á landsbyggðinni, slaknaði. Hjá sparissjóðunum á höfuðborgarsvæðinu hafi þessi tengsl aldrei verið viðlíka traust sem skýrir hvernig eigendavitundin, hlutafélagshugmyndin og yfirverðsvæntingarnar fóru að dafna í kringum sparissjóði þar og áttu sinn þátt í falli þeirra. (3:104–105)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar segir að á liðnum árum hafi hvatar að breytingum á lögum um viðskiptabanka og sparisjóði á Norðurlöndum að ýmsu leyti átt rætur að rekja til reglna Evrópusambandsins á þessu sviði, einkum varðandi reglur um starfsleyfi og starfsheimildir fjármálafyrirtækja. Mikinn hluta þeirra breytinga sem gerðar voru á lagaumhverfi sparisjóðanna með lögum nr. 43/1993 hafi mátt rekja til aðlögunar að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993. Þær lagabreytingar megi flokka sem nokkurs konar afreglun (e. deregulation) en með því er almennt átt við afnám eða einföldun laga og reglna sem setja hinum frjálsa markaði skorður. Hér á landi hafi þetta gerst með afnámi lagahindrana en ekki með einföldun laga og reglna. (1:164)

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um aðkomu Alþingis að málefnum sparisjóðanna og áhrif lagasetningar á starfsemi þeirra. Nefndin hefur afmarkað umfjöllun sína við lagabreytingar sem höfðu áhrif á sparisjóðina fram að falli bankanna haustið 2008 en vekur athygli á að í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er einnig fjallað um viðbrögð löggjafans við breyttum aðstæðum í kjölfar þess.

Nefndin tekur undir með rannsóknarnefndinni um að grundvallarbreyting hafi verið gerð á eðli sparisjóða með lögum nr. 71/2001 þegar m.a. var heimilað að breyta sparisjóði í hlutafélag. Nefndin leggur þó áherslu á að fyrri lagabreytingar höfðu þá þegar stuðlað að því að breyta hugmyndagrunni sparisjóðakerfisins. Atburðir og lagasetning sem fylgdi í kjölfar þessara lagabreytinga benda til þess að löggjafinn hafi ekki staðið nægjanlega vel að undirbúningi þessara breytinga.

Rannsóknarnefndin bendir á að ráða hafi mátt af frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 og umræðum á Alþingi að efasemdir hafi verið uppi um framtíð sparisjóðsformsins á frjálsum markaði. Í skýrslunni kemur fram að það fyrirkomulag að sá hluti eigin fjár sem stofnfjáreigendur áttu tilkall til skyldi vera falinn sérstakri sjálfseignarstofnun við hlutafélagavæðingu hafi verið hvað umdeildast við meðferð málsins á Alþingi. Á hinn bóginn hafi verið breið samstaða um það á Alþingi að veita sparisjóðum heimild til að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag. (1:115) Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að það sé orðum aukið. Á Alþingi var tekist á um grundvallarstefnu sem endurspeglast í umræðum við meðferð frumvarpsins. Líkt og rannsóknarnefndin bendir á hafi komið fram ábendingar um að breytingin væri vanhugsuð en þær hafi ekki fengið hljómgrunn. Frumvarpið hafi m.a. verið gagnrýnt með vísan til góðrar stöðu sparisjóðanna á markaði og varað við því að gera breytingar á starfsumhverfi þeirra sem veikt gætu stöðu þeirra. (1:117–118) Hvað varðar meðferð á varasjóði sparisjóðanna við breytingu í hlutafélag, þ.e. að hann yrði eign sjálfseignarstofnunar sem stofnfjárhafar fengju yfirráð yfir, hafi verið bent á að um væri að ræða „fé án hirðis“ og að æskilegt væri að finna eigendur að þessu fé. Jafnframt hafi verið bent á að væntanleg yfirráð yfir eigin fé sparisjóðs í gegnum sjálfseignarstofnun mundu leiða til þess að stofnféð yrði mjög verðmætt rétt fyrir breytingu í hlutafélag. (3:45–46) Þá hafi komið fram sjónarmið um að breytingin gæti orðið á kostnað menningar- og líknarmála. (1:121) Hins vegar hafi verið lögð áhersla á að löggjafinn þyrfti að veita sparisjóðum nauðsynleg tæki í aukinni samkeppni á fjármálamarkaði. (1:118–120)

Líkt og fram kemur í ályktunum rannsóknarnefndarinnar varð flest af því sem mælt hafði gegn lagabreytingunni 2001 að veruleika um sumarið 2002 þegar gerð var tilraun til að breyta Sparisjóði Reykjavíkur og nágrennis í hlutafélag og yfirtaka hann og hugmyndir um viðskipti með stofnfjárbréf á yfirverði komu fram. Í skýrslunni er greint frá því að Samband íslenskra sparisjóða hafi lagst gegn yfirtökunni. Fjármálaeftirlitið hafi hins vegar talið að

ekki væri að finna bann í lögum gegn viðskiptum stofnfjáreigenda við þriðja aðila um kaup á stofnfjárhlut á hærra verði en endurmetnu nafnverði. (1:121–122) Áfram var tekist á um grundvallarstefnu í málefnum sparísjóðanna á Alþingi þar sem m.a. var lagt fram frumvarp til laga þar sem kveðið skyldi á um bann við sölu stofnfjárhluta á yfirverði, auk þess sem afnumin yrðu ákvæði um hlutafjávæðingu sparísjóða. (1:123) Viðskiptaráðuneytið hafi hins vegar talið nauðsynlegt að styrkja yfirtökuvarnir sparísjóðanna. Samkvæmt lögfræðialiti sem ráðuneytið aflaði yrði að telja að stofnfjárhlutur í sparísjóði væri eign í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar. Bent var á að mögulegt bann við framsali stofnfjárhluta á yfirverði kynni því að fara í bága við stjórnarskrá. (1:122–124) Í frumvarpi til laga nr. 161/2002 var því farin önnur leið til að treysta yfirtökuvarnir sparísjóðanna.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggur áherslu á að með lögum nr. 161/2002 hafi löggjafinn þurft að bregðast við annmörkum sem voru á framkvæmd laga nr. 71/2001. Það sama hafi gilt um lög nr. 4/2004 sem ætlað var að tryggja að stjórnir sjálfseignarstofnana sem stofnaðar væru við hlutafjávæðingu sparísjóða yrðu óháðar stofnfjáreigendum í viðkomandi sparísjóðum. Bæði frumvörp komu fram í kjölfar tilrauna til að hlutafélagavæða Sparísjóð Reykjavíkur og nágrennis. Það bendi til þess að lagabreytingin 2001 hafi verið illa ígrunduð þar sem löggjafinn hafi þurft að elta ákveðna atburðarás og bregðast við vandkvæðum á framkvæmd laga með frekari lagasetningu.

Nefndin vekur athygli á að í ályktunum rannsóknarnefndarinnar kemur fram að hugmyndin að hlutafélagavæðingu sparísjóðanna hafi upphaflega komið úr röðum þeirra sjálfra en við lögfestingu hennar hafi verið komnar fram efasemdir um þessa leið innan sparísjóðakerfisins, m.a. með hliðsjón af þróun mála í Danmörku. Lítið hafi þó farið fyrir mótmælum gegn lagabreytingunni þar sem talið var mikilvægt að ná inn öðrum breytingum sem lögín fólu í sér.

Í skýrslunni er fjallað um svar viðskiptaráðuneytisins við fyrirspurn þingmanns, sem rannsóknarnefndin telur varpa ljósi á sjónarmið um aðkomu stjórnvalda og áhrif þeirra á rekstur sparísjóðanna. Þar kemur fram að tilgangur frumvarpsins hafi verið að gera sparísjóðum kleift að breyta rekstrarformi sínu í hlutafélag og gera stofnfjárbréf að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Ráðuneytið hafi lagt áherslu á mikilvægi þess að sparísjóðirnir móti sjálfir framtíð sína og stjórnvöld geri ekki annað en að móta leikreglur sem geri sparísjóðum kleift að keppa á nútímafjármálamarkaði. Því myndi ráðuneytið ekki spá fyrir um hvaða áhrif frumvarpið hefði. Það væri undir sparísjóðunum komið. (1:117)

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur ljóst að við undirbúning frumvarps sem varð að lögum nr. 71/2001 hafi ábendingar og kröfur hagsmunaaðila verið mjög ráðandi. Af umfjöllun í rannsóknarskýrslunni megi ráða að markmið lagasetningarinnar hafi verið óljóst og að mat á áhrifum hennar hafi verið takmarkað. Stjórnvöld hafi þannig talið eðlilegt að hagsmunaaðilar ættu að vera ráðandi um þá lagaumgjörð sem þeim væri sköpuð. Nefndin leggur áherslu á að samráð við hagsmunaaðila er mikilvægt við undirbúning lagasetningar en telur að svar ráðuneytisins og sjónarmið sem birtust í umræðum um málið á Alþingi beri vitni um veikleika í löggjafarstarfinu og að sá veikleiki hafi leitt til lagasetningar sem kom á daginn að hefði þurft að vera vandaðri.

Nefndin vekur enn fremur athygli á umfjöllun í rannsóknarskýrslunni um lagabreytingar á starfsumhverfi sparísjóða í Danmörku og hlutafélagavæðingu danskra sparísjóða. Rannsóknarnefndin bendir á að vísað hafi verið til þeirra breytinga í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 71/2001 en ekki fjallað um hvort stefnt væri að sambærilegri þróun hér á landi. Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar kemur fram að dönskum sparísjóðum hafi verið veitt heimild til hlutafélagavæðingar með lögum sem tóku gildi 1. janúar 1989. Í framhaldinu

runnu margir sparisjóðir saman eða sameinuðust viðskiptabönkum. (1:147) Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að hlutafélagavæðing danskra sparisjóða var heimiluð rúmum áratug fyrir en gert var hér á landi. Því hefði verið eðlilegt að líta til þeirra áhrifa sem hlutafélagavæðingin hafði á danska sparisjóðakerfið við mat á því hvort æskilegt væri að lögfesta slíka heimild hér.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur jafnframt athygli á því sem fram kemur í ályktunum rannsóknarnefndarinnar um innleiðingu Evrópureglna á fjármálamarkaði og afnám laga-hindrana. Í skýrslunni kemur fram að skoða þurfi lög nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, í samhengi við aðild Íslands að EES-samningnum sem veitti Íslendingum aðgang að innri markaði Evrópusambandsins. Þær tilskipanir sem hafi verið innleiddar með lög-unum hafi almennt falið í sér lágmarkssamræmingu, þ.e. þær heimiluðu ríkjum að setja strangari reglur í ýmsum efnum um starfsemi fjármálafyrirtækja. Lágmarkssamræming er algengasta form samræmingar og staðfestir þörfina á því að aðildarríki geti gert strangari kröfur á vissum sviðum með tilliti til aðstæðna og hefða. Meginreglan um gagnkvæma viðurkenningu hefur svo í för með sér að aðildarríki getur gert ríkari kröfur til innlendra aðila án þess að hefta starfsemi þeirra erlendu aðila sem hafa starfsemi í því ríki. (1:104–106)

Rannsóknarnefndin bendir á að í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða hafi verið fjallað um breytingar á starfsheimildum sparisjóða sem áhrif höfðu á þróun í starfsemi lánastofnana, m.a. lög nr. 43/1993, um viðskiptabanka og sparisjóði, og lög nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Niðurstaðan hafi verið sú að EES-samningurinn hefði almennt ekki staðið í vegi fyrir að hér á landi væru gerðar ríkari kröfur til innlendra fjármálafyrirtækja en gert væri í löggjöf Evrópusambandsins. Lögskýringargögn og umræður á Alþingi hafi leitt í ljós vissar áhyggjur af því að strangari kröfur mundu draga úr samkeppnishæfni íslenskra fjármálafyrirtækja. (1:106) Almennt hafi tilskipanir Evrópusambandsins um fjármálamarkaðinn falið í sér lágmarkssamræmingu á tilteknum atriðum sem snertu stofnun og rekstur lánastofnana. Hér á landi hafi almennt ekki verið valin sú leið að nota það svigrúm sem leiðir af gerðum Evrópusambandsins, þ.m.t. tilskipunum, til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármálafyrirtækja, heldur voru lágmarkskröfur látnar duga. (1:105)

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur ljóst að fjölmargar lagabreytingar sem höfðu áhrif á starfsemi sparisjóðanna hafi leitt til þess að þeir fjarlægðust upphaflegt hlutverk sitt og nærsamfélagið. Við umfjöllun um þróun sparisjóðakerfisins verði þó að hafa í huga að undir hugtakið sparisjóður falli margir ólíkir sparisjóðir. Af umfjöllun rannsóknarskýrslunnar megi hins vegar draga meginályktanir um þróun starfsumhverfis sparisjóðanna.

Nefndin bendir í því sambandi á hvernig lagaákvæði um auknar starfsheimildir sparisjóðanna þróuðust í kjölfar aðildar íslenska ríkisins að EES-samningnum og hvernig lagaákvæði um stofnfé tóku breytingum og gáfu til kynna breyttar hugmyndir um eignarhald á sparisjóðunum. Í aðdraganda hlutafélagavæðingarinnar birtust sjónarmið um að hlutabréf væru betri fjárfestingarkostur en stofnfjárbréf. Rannsóknarnefndin bendir þó réttilega á að fjárfestingu í stofnfjárbréfum fylgdi meira öryggi en hlutabréfum. Samt sem áður var það ítrekað markmið löggjafans að gera stofnfjáreign að eftirsóknarverðari fjárfestingarkosti. Hins vegar vekur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd athygli á því sem fram kemur í skýrslunni um að ekki leið nema rúmt ár þar til löggjafinn taldi nauðsynlegt að bæta stofnfjáreigendum það upp ef þeir þyrftu að láta stofnfjárbréf af hendi fyrir hlutabréf. Lengi áttu stofnfjáreigendur ekki tilkall til uppsafnaðs hagnaðar sparisjóðanna og þeir skyldu einungis njóta arðs af innborguðu stofnfé sínu. Tilraunir til að gera stofnfjárbréfin að eftirsóknarverðari

fjárfestingarkosti gengu hins vegar svo langt að sparisjóðum varð heimilt að greiða arð þótt tap væri á rekstri sjóðsins. Nefndin tekur jafnframt undir ályktun rannsóknarnefndarinnar um að viss viðsnúningur hafi átt sér með lögum nr. 71/2001 þegar sparisjóðum var heimilað að breyta samþykktum sínum þannig að stofnfjáreigendur kysu alla stjórnarmenn sparisjóðs en upphaflega áttu sveitarstjórnarmenn sæti í stjórnnum sparisjóðanna. Þar með hafi slaknað á tengingu sparisjóðanna við nærsamfélagið.

Nefndin telur að umfjöllun rannsóknarskýrslunnar sýni að djúptækar kerfisbreytingar urðu á starfsumhverfi sparisjóðanna á skömmum tíma. Um þessar breytingar voru átök á sínum tíma og ljóst er að löggjafinn hefði mátt vanda betur til verka. Gagnrýni sem fram kom var ídulega afólikum toga og frá mismunandi pólitískum sjónarhornum. En þegar litið er á breytingarnar heildstætt urðu þær til þess að sparisjóðirnir töpuðu einkennum sínum sem áður aðgreindu þá frá viðskiptabönkunum.

Hitt er á að líta að margir sparisjóðir gegndu áfram mikilvægu hlutverki í sínu byggðarlagi og voru þau sjónarmið víða sterk að tilvist þeirra skipti þau miklu máli.

4. Eftirlit með starfsemi sparisjóðanna.

Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.

Í 6. kafla skýrslunnar er fjallað um eftirlit með starfsemi sparisjóða og skiptist hann í umfjöllun um innra eftirlit sparisjóða og opinbert eftirlit með starfsemi þeirra. Í lok kaflans er að finna samantekt og ályktanir rannsóknarnefndar. Í umfjöllun stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur verið lögð áhersla á ályktanir rannsóknarnefndarinnar um Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands.

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar um Fjármálaeftirlitið kemur m.a. fram að á haustmánuðum 2008 hafi flestir sparisjóðir átt í eiginfjárvandæðum og fór eiginfjárlutfall flestra þeirra undir lögbundið 8% lágmark á einhverjum tímapunkti á árunum 2008-2011. Þrír sparisjóðir hafi starfað í meira en 12 mánuði eftir að Fjármálaeftirlitið veitti þeim fyrst frest til að koma eiginfjárlutfalli sínu yfir lögbundið lágmark, skv. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að afturkalla skuli starfsleyfi fjármálafyrirtækis takist því ekki að lagfæra eiginfjárlutfall sitt innan 12 mánaða. Þar er ekki vikið að því hvort viðkomandi fjármálafyrirtæki eigi í viðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sem líkur standi til að muni koma fyrirtækinu á réttan kjöl. Ákvæðið er í raun þrengra en samsvarandi ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og Evrópuráðsins 2006/29/EB sem innleitt var með nefndu lagaákvæði. Fram hafi komið í fundargerðum nefndar um fjármálastöðugleika að nauðsyn þess að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu áður en fresturinn rynni út hafi verið ljós, ella bæri að afturkalla starfsleyfi sparisjóðanna, en það er afar viðurlutamikil ákvörðun. Fjármálaeftirlitið hafi litið svo á að beiting hennar gagnvart sparisjóði sem væri við það að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu væri það íþyngjandi og kynni að valda þeim sem hún beindist að tjóni og því væri réttara að halda að sér höndum en beita henni. (2:102)

Rannsóknarnefndin bendir á að samkvæmt ákvæði 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 er heimilt að veita fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til að auka eiginfjárgrunn sinn og við „sérstakar aðstæður“ er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja frestinn í allt að sex mánuði til viðbótar. Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi löggjafinn, með orðalagi ákvæðisins, markað Fjármálaeftirlitinu það verklag að fjármálafyrirtæki hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þykir að fyrirtækið sé með ónógt eigið fé. Þó hafi verið gert ráð fyrir sérstökum aðstæðum án þess að nánar sé gerð grein fyrir hvað í þeim geti falist. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að á árunum 2008–2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármáلامarkaði og því hafi fjármálafyrirtækjum réttilega verið veittur viðbótarfrestur skv.

2. málsl. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmaelt horf. Það hafi þó vitnað um óskýra lagaframkvæmd að sparisjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst var að eiginfjárlutfall þeirra væri undir lögbundnu lágmarki. (2:102)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar kemur fram að á fyrstu mánuðum ársins 2009 hafi flestir sparisjóðanna haft lítið eða neikvætt eigið fé. Eiginfjárvandræði þeirra hafi haft í för með sér að áhættuskuldbindingar urðu hærri en 25% af eiginfjárgrunni, samkvæmt skýrslum um stórar áhættuskuldbindingar. Afstaða Fjármálaeftirlitsins hafi verið sú að við ríkjandi aðstæður ættu prósentuviðmiðanir um stórar áhættur ekki við, þar sem öll útlán viðkomandi sparisjóðs gætu þá talist stórar áhættur. Þegar legið hafi fyrir að gripið yrði til aðgerða voru vonir bundnar við að eiginfjárstaða sparisjóðanna kæmist aftur í lögmaelt horf. Þegar illa árar og eigið fé verður lítið eða jafnvel neikvætt verða stórar áhættuskuldbindingar að sama skapi afar stórt eða neikvætt hlutfall af eigin fé. Skýrslur til Fjármálaeftirlitsins um stórar áhættuskuldbindingar hafi þá getað haft takmarkað upplýsingagildi um útlánaáhættu, þar sem þær vörpuðu fremur ljósi á eiginfjárvandræði, sem ekki eru alltaf af völdum útlána, en á áhættu í útlánum og útlánaígildum. Að mati Fjármálaeftirlitsins hafi verið „tilgangslaust“ að krefjast þess að sparisjóðirnir uppfylltu lagaskilyrði um takmarkanir á stórum áhættum, það yrði að biða þangað til þeir stæðust aftur kröfur laga um lágmarks eigið fé. Að mati rannsóknarnefndarinnar kemur til álita hvort löggjafinn þurfi að kveða nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði og undanþágur við óvenjulegar og sérstakar aðstæður. (3:178)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar er jafnframt fjallað um álagspróf sem eru mikilvægt verkfæri Fjármálaeftirlitsins til að meta hvort gera eigi auknar eiginfjárkröfur til fjármála-fyrirtækja. Álagspróf sem Fjármálaeftirlitið hafi lagt á sparisjóðina á öðrum ársfjórðungi 2008 bentu til vaxandi erfiðleika í rekstri sparisjóðanna. Þegar að því hafi komið að bregðast við niðurstöðum prófanna voru viðskiptabankarnir þegar fallnir og sparisjóðirnir komnir í verulega rekstrarerfiðleika. Áföllin haustið 2008 hafi verið meiri en álagsprófin gerðu ráð fyrir og því beindi Fjármálaeftirlitið sjónum að öðrum atriðum en niðurstöðum þeirra. (2:102)

Fram kemur að málefni sparisjóðanna hafi reglulega komið inn á borð stjórnar Fjármálaeftirlitsins en að afhending stofnunarinnar á fundargerðum stjórnar til rannsóknarnefndarinnar hafi verið með þeim hætti að ekki var mögulegt að bera meðferð mála sparisjóðanna saman við önnur mál á borði stjórnar. Rannsóknarnefndin geti ekki fullyrt um hve mikla umræðu mál sparisjóðanna fengu eða hefðu átt að fá hjá stjórn Fjármálaeftirlitsins, en þegar komið hafi verið fram á árið 2008 og fram til ársins 2009 hafi stjórnin einblínt á málefni viðskiptabankanna en hlutur sparisjóðanna var hverfandi. (2:102–103)

Rannsóknarnefndin bendir á að markmið laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er að stuðla að því að fjármálastarfsemi sé í samræmi við lög, reglur og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina en lögunum er jafnframt ætlað að stuðla að öruggum og áfallalausum viðskiptum á fjármagnsmarkaði. Eftirlit Fjármálaeftirlitsins er því forsenda þess að hægt sé að fylgjast með heilbrigði fjármagnsmarkaðar og verjast áföllum. Áföll á fjármálamarkaði hér á landi haustið 2008 hafi átt sér nokkurn aðdraganda og margvíslegar orsakir, eins og rakið er í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008. Þar hafi verið vikið að því að Fjármálaeftirlitið var ekki í stakk búíð til að sinna hlutverki sínu með fullnægjandi hætti, bæði vegna fjárskorts og skorts á þekkingu og reynslu af eftirliti með alþjóðlegum fjármálafyrirtækjum. Enda þótt vart verði séð hvernig markmiði laganna yrði náð við þær aðstæður sem hér ríktu við fall bankanna og strax í kjölfar þess tekur rannsóknarnefndin að miklu leyti undir þessi sjónarmið. (2:103)

Að mati rannsóknarnefndarinnar er vandkvæðum bundið að benda á einstök atriði þar sem Fjármálaeftirlitið sinnti ekki lögbundnu hlutverki sínu við eftirlit með starfsemi sparisjóða.

Stór hluti ráðstöfunartíma stofnunarinnar hafi farið í yfirferð á reglulegum skýrslum frá sparissjóðum og heimsóknir á starfsstöðvar. Fjármálaeftirlitið hafi gert sérstaka rannsókn hjá hverjum og einum sparissjóði og unnið skýrslur um útlánaáhættu, markaðsáhættu og eftirlit með peningaþvætti hjá sparissjóðunum en eftirfylgni um aðfinnslur hafi ekki alltaf tekist sem skyldi hjá sparissjóðunum. Hvað umfang eftirlits með sparissjóðunum varðar verði að hafa í huga að í árslok 2007 var hlutur sparissjóðanna um 5% af efnahagsreikningum íslenskra viðskiptabanka og sparissjóða. Þá, þegar mest lét, voru starfsmenn Fjármálaeftirlitsins 62. Þannig verður ekki séð að sparissjóðirnir hafi setið á hakanum hjá Fjármálaeftirlitinu þegar höfð er hliðsjón af hlutfallslegri stærð þeirra á fjármáلامarkaðnum. (2:103)

Fram kemur að við fall íslensku bankanna haustið 2008 hafi orðið stór breyting á starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Með lögum nr. 125/2008 hafi Fjármálaeftirlitið fengið víðtækar heimildir til að ráðstafa réttindum og skyldum fjármálafyrirtækja. Lögfest hafi verið ákvæði sem heimiluðu fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs við sérstakar aðstæður á fjármáلامarkaði að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki í heild eða að hluta, auk þess sem fjármálaráðherra var heimilað að leggja sparissjóði til allt að 20% af bókfærðu eigin fé hans. Við fall viðskiptabankanna þriggja haustið 2008 hafi verið ljóst að sparissjóðirnir stóðu höllum fæti. Á sama tíma og stjórnvöld hafi staðið í ströngu við að bregðast við falli bankanna hafi lög um fjármálafyrirtæki verið tekin til endurskoðunar. Eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins hafi verið auknar auk þess sem ábyrgð og hlutverk innri eftirlitsdeilda og áhættustýringar fjármálafyrirtækja var aukið. Á sama tíma hafi verið unnið að skipulagsbreytingum og umbótaverkefnum innan Fjármálaeftirlitsins. Rannsóknarnefndin telur nauðsynlegt að komið sé á festu í starfsemi Fjármálaeftirlitsins og að henni sé tryggður nauðsynlegur grundvöllur til að byggja upp nægjanlega þekkingu og reynslu svo stofnunin sé í stakk búin til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. (2:103–104)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar er einnig fjallað um eftirlitshlutverk og lausafjármögnunarhlutverk Seðlabanka Íslands. Fram kemur að eftirlitshlutverk Seðlabankans beinist síður að einstökum stofnunum en fyrst og fremst að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. (2:104)

Fram kemur að Seðlabankinn hafi skv. 12. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands, heimild til þess að setja lánastofnunum reglur um lágmark lausafjár sem þeim ber ætíð að hafa yfir að ráða. Rannsóknarnefndin hafi yfirfarið skýrslur um lausafé sem sparissjóðirnir skiluðu til Seðlabankans frá upphafi árs 2005 fram til loka árs 2011 eða fram til þess dags sem viðkomandi sparissjóður hætti starfsemi. Örfá tilvik hafi komið upp þar sem sparissjóðir uppfylltu ekki reglurnar, m.a. í október 2008, en þá hafi Seðlabankinn fallið frá því að beita viðurlögum vegna þessa með tilliti til tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna. (2:104)

Greint er frá því að með vísan til heimildar í 13. gr. laga nr. 36/2001 hafi Seðlabankinn sett reglur um gjaldeyrisjöfnuð sem ná til heildarjöfnuðar erlendra mynta annars vegar og jöfnuðar einstakra mynta hins vegar. Rannsóknarnefndin hafi yfirfarið skýrslur sparissjóðanna um gjaldeyrisjöfnuð frá janúar 2007 til loka árs 2011 eða fram til þess dags sem viðkomandi sparissjóður hætti starfsemi. Fram kemur að Seðlabankinn hefði ekki gert athugasemdir við opnar gjaldeyrisstöður í einstökum myntum heldur einblínt á heildargjaldeyrisjöfnuð hvers sparissjóðs. Í ljósi sérstakra aðstæðna í aðdraganda og kjölfar efnahagshrunsins hafi Seðlabankinn jafnframt getað veitt lánastofnun heimild til þess að hafa sérstakan jákvæðan gjaldeyrisjöfnuð, utan við almennan gjaldeyrisjöfnuð, til varnar áhrifum af breytingum á gengi krónunnar á eiginfjárlutfall. (2:104)

Fram kemur að 19. nóvember 2008 hafi Seðlabanki Íslands tilkynnt fjármálastofnunum að ekki yrði beitt viðurlögum þótt gjaldeyrisjöfnuður viki út fyrir leyfileg mörk. Þessi undan-

þága hafi gilt fyrir skil á skýrslum fyrir október 2008 fram til 1. janúar 2011 þegar nýjar reglur um gjaldeyrisjöfnuð, nr. 950/2010, tóku gildi. Þegar sparisjóðir hafi farið umfram mörkin á árinu 2011 án þess að fyrir því hefðu verið veittar sérstakar heimildir, var ákveðið að beita ekki viðurlögum. Seðlabankinn hafi safnað upplýsingum um lausafjár- og gjaldeyrisstöður sparisjóðanna á þessum tíma án þess að beita sérstökum viðurlögum ef farið var út fyrir settar heimildir og var það í samræmi við það sjónarmið að Seðlabankinn hefði ekki eftirlit með einstökum stofnunum heldur kerfinu í heild. (2:104)

Um lausafjargreiðslur Seðlabankans kemur fram að hann veiti lán til skamms tíma, dags eða viku í senn, með veði í verðbréfum sem uppfylla ákveðin skilyrði. Fram hafi komið í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um fall bankanna að Seðlabankinn rýmkaði nokkrum sinnum á árinu 2008 reglur um veðhæf bréf í viðskiptum lánastofnana við bankann, sem jók laust fé í umferð. Markmið reglnanna hafi m.a. verið að jafna samkeppnisstöðu íslenskra banka og erlendra, liðka fyrir viðskiptum á fjármálamörkuðum og auðvelda smærri fjármálafyrirtækjum að afla sér lausafjár gegn tryggum veðum. Þó hafi í ágúst 2008 verið settar takmarkanir á ótryggð verðbréf sem taka mætti að veði fyrir fyrirgreiðslum, og höfðu reglurnar bein áhrif á stöðu veðlána til Sparisjóðabankans, en ótryggð skuldabréf voru eina tryggingin sem bankinn lagði að veði fyrir fyrirgreiðslum Seðlabankans. Minni sparisjóðirnir hafi lítið nýtt skammtímafjármögnun hjá Seðlabankanum fyrir fall bankanna haustið 2008, nema fyrir milligöngu Sparisjóðabankans. Eftir fall bankanna og með versnandi stöðu Sparisjóðabankans hafi dregið úr veðlánaviðskiptum sparisjóðanna fyrir tilstilli hans. Þeir hafi í sífellu meiri mæli sótt fjármagn til Seðlabankans, en þar var áberandi þáttur Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis sem fékk stór veðlán hjá bankanum í lok árs 2008. Reglubreytingarnar á árinu 2008 hafi ekki haft bein áhrif til aukinna fyrirgreiðslna til sparisjóðakerfisins, því mörg veðanna uppfylltu ekki skilyrði reglnanna til lánveitinga. Bankastjórn veitti undanþágur frá reglunum, einkum í tilviki Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis, til þess að liðka fyrir fyrirgreiðslum. Þessar breytingar á reglunum höfðu því lítil áhrif á sparisjóðina sjálfa. (2:102)

Í 14. kafla skýrslu rannsóknarnefndarinnar, sem fjallar um ábyrgð, mistök eða vanrækslu í starfsemi sparisjóðanna, er jafnframt vikið að rannsókn nefndarinnar að því er varðar opinbera stjórnsýslu og hlutverk eftirlitsaðila og því hefur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd einnig haft hliðsjón af því sem þar kemur fram. Þar segir að um þau atriði sem helst vöktu athygli rannsóknarnefndarinnar megi vísa til umfjöllunar í 6. kafla, þar sem m.a. er vikið að óljóstri lagaframkvæmd þegar kemur að fjármálafyrirækjum sem eru með eiginfjárlutfall undir mörkum til lengri tíma. Þrátt fyrir ytri aðstæður telur nefndin að skerpa megi á því hvenær Fjármálaeftirlitinu ber skylda samkvæmt ákvæðum laga að grípa til úrræða, þó þannig að meðalhófs sé gætt. Þá vekur rannsóknarnefndin athygli á að ákveðið misræmi hafi verið í réttarframkvæmd og túlkun laga þegar kom að ákvörðun um beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjors, eins og nánar er fjallað um í 10. kafla skýrslunnar sem fjallar um fjárfestingar sparisjóðanna. Þó verði ekki loku fyrir það skotið að Fjármálaeftirlitið hafi endurskoðað fyrri framkvæmd sína og reynt að bregðast við henni með leiðréttingu. Svör Fjármálaeftirlitsins og þau gögn sem rannsóknarnefndinni bárust vegna málsins bera þess hins vegar ekki merki. (3:179)

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um opinbert eftirlit með sparisjóðunum. Samkvæmt ályktunum rannsóknarnefndarinnar er vandkvæðum bundið að benda á einstök atriði þar sem Fjármálaeftirlitið sinnti ekki lögbundnu hlutverki sínu við eftirlit með starf-

semi sparisjóða. Rannsóknarnefndin hefur þó tilteknar ábendingar að því er varðar framkvæmd laga um fjármálafrirtæki.

Varðandi aðgerðir Fjármálaeftirlitsins vegna ónógs eigin fjár hjá sparisjóðunum á grundvelli 86. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafrirtæki, bendir rannsóknarnefndin á að í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að afturkalla skuli starfsleyfi fjármálafrirtækis takist því ekki að lagfæra eiginfjárlutfall sitt innan 12 mánaða. Hins vegar hafi þrír sparisjóðir starfað í meira en 12 mánuði eftir að Fjármálaeftirlitið veitti þeim fyrst frest til að koma eiginfjárlutfalli sínu yfir lögbindið lágmark, skv. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002.

Það er mat rannsóknarnefndarinnar að á árunum 2008-2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármálamarkaði og því hafi fjármálafrirtækjum réttilega verið veittur viðbótarfrestur skv. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmælt horf. Það hafi þó vitnað um óskýra lagaframkvæmd að sparisjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst var að eiginfjárlutfall þeirra væri undir lögbindnu lágmarki. Rannsóknarnefndin bendir á að ákvæðið gerir ráð fyrir að fjármálafrirtæki hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þykir að frirtækið sé með ónógt eigið fé. Þó sé gert ráð fyrir sérstökum aðstæðum án þess að nánar sé gerð grein fyrir hvað í þeim geti falist.

Nefndin leggur áherslu á að reglur um lágmarkseiginfjárlutfall fjármálafrirtækja miða að því að takmarka áhættusækni þeirra og tryggja stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Nefndin bendir á að 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 veitir Fjármálaeftirlitinu heimild til að framlengja frest til að koma eiginfjárgrunni í lögmælt horf í allt að sex mánuði til viðbótar séu til þess ríkar ástæður. Um er að ræða matskennt heimildarákvæði sem veitir Fjármálaeftirlitinu möguleika á að skoða sérstaklega hvert mál fyrir sig. Nefndin tekur því ekki undir ályktun rannsóknarnefndarinnar um að sparisjóðum hafi réttilega verið veittur viðbótarfrestur skv. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 á árunum 2008–2011 til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmælt horf með almennri vísan til sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði á þeim tíma.

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar er einnig fjallað um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með stórum áhættuskuldbindingum hjá sparisjóðunum. Fram kemur að á fyrstu mánuðum ársins 2009 hafi eiginfjárvandræði sparisjóðanna haft í för með sér að áhættuskuldbindingar urðu hærri en 25% af eiginfjárgrunni. Afstaða Fjármálaeftirlitsins hafi verið sú að við ríkjandi aðstæður ættu prósentuviðmiðanir um stórar áhættur ekki við þar sem öll útlán viðkomandi sparisjóðs gætu þá talist stórar áhættur. Það hafi verið „tilgangslaust“ að krefjast þess að sparisjóðirnir uppfylltu lagaskilyrði um takmarkanir á stórum áhættum þar sem bíða yrði þangað til þeir stæðust aftur kröfur laga um lágmarks eigið fé. Að mati rannsóknarnefndarinnar kemur til álita hvort löggjafinn þurfi að kveða nánar á um virkni löggjafar á fjármálamarkaði og undanþágur við óvenjulegar og sérstakar aðstæður.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að í ályktunum rannsóknarnefndarinnar felist ábendingar um að skoða þurfi þau lagaákvæði sem um ræðir og framkvæmd eftirlitsins. Nefndin bendir á að ábendingar rannsóknarnefndarinnar eru ekki skýrar eða ítarlegar að þessu leyti en telur rétt að þær verði teknar til skoðunar og að kannað verði hvort skýra þurfi lagaákvæði frekar eða skerpa á hlutverki Fjármálaeftirlitsins við tilteknar aðstæður og skyldu þess til að grípa til úrræða.

Hvað varðar misræmi í beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs vekur rannsóknarnefndin athygli á að ákveðið misræmi hafi verið í réttarframkvæmd og túlkun laga þegar kom að ákvörðun um beitingu hlutfallslegs samstæðuuppgjörs af hálfu Fjármálaeftirlitsins. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd bendir á að rannsóknarnefndin útilokar ekki að Fjármálaeftirlitið

hafi endurskoðað framkvæmd sína. Nefndin telur að ályktanir rannsóknarnefndarinnar um þetta álitamál hefðu mátt vera skýrari en þar sem rannsóknarnefndin bendir á misræmi í túlkun og framkvæmd laga telur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd rétt að ábending hennar verði tekin til skoðunar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur ljóst að rannsóknarnefndin treystir sér ekki til að fullyrða um hvort stjórn Fjármálaeftirlitsins hafi fjallað nægjanlega um málefni sparissjóðanna. Að mati rannsóknarnefndarinnar sinni Fjármálaeftirlitið eftirliti með starfsemi sparissjóðanna í samræmi við lögbundið hlutverk sitt en vandi sparissjóðanna hafi einkum legið í skorti á að aðfinnslum hafi verið fylgt eftir. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur það umhugsunarvert en bendir á að gerðar hafa verið breytingar á lögum og skipulagi og starfsemi Fjármálaeftirlitsins frá hausti 2008 sem miða að því að skerpa á eftirlitshlutverki og heimildum Fjármálaeftirlitsins og styrkja starfsemi þess. Með hliðsjón af þeirri fullyrðingu rannsóknarnefndarinnar að ekki verði séð að sparissjóðirnir hafi setið á hakanum hjá Fjármálaeftirlitinu þegar horft er til hlutfallslegrar stærðar þeirra á fjármálamarkaðnum og fjölda starfsmanna stofnunarinnar telur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd engu síður að áherslan ætti ekki að vera á umfang eftirlits heldur hvort markmiðum þess sé náð.

Af ályktunum rannsóknarnefndarinnar má ráða að í kjölfar falls bankanna hafi áhersla stjórnar Fjármálaeftirlitsins verið lögð á málefni viðskiptabankanna og vandi sparissjóðanna var því í biðstöðu. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur ekki óeðlilegt að svo hafi orðið á meðan reynt var að eyða óvissu um framtíð fjármálakerfisins alls en telur mikilvægt að stjórnvöld verði almennt að vera í stakk búin til að takast á við efnahagsáföll sem hafa áhrif á öll fjármálafyrirtæki.

Að því er varðar eftirlit Seðlabanka Íslands bendir rannsóknarnefndin m.a. á að Seðlabankinn hafi í örfáum tilvikum fallið frá því að beita viðurlögum þegar sparissjóðir uppfylltu ekki reglur um lágmark lausaffjár með tilliti til tímabundinna og óvenjulegra aðstæðna. Þá er fjallað um að Seðlabankinn hafi ákveðið að beita ekki viðurlögum á árinu 2011 þótt gjaldeyrisjöfnuður viki út fyrir leyfileg mörk án þess að sparissjóðir hefðu fyrir því sérstaka heimild. Seðlabankinn hafi hins vegar safnað upplýsingum um lausaffjár- og gjaldeyrisstöður sparissjóðanna og var það í samræmi við það sjónarmið að Seðlabankinn hefði ekki eftirlit með einstökum stofnunum heldur kerfinu í heild. Þá kemur fram að veittar voru undanþágur frá reglum um veðhæf bréf í viðskiptum lánastofnana við bankann til að liðka fyrir fyrirgreiðslum.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefði talið eðlilegt að rannsóknarnefndin setti fram skýrari ályktanir af athugunum sínum á framkvæmd eftirlits Seðlabanka Íslands með sparissjóðunum. Hefur nefndin því ekki efni til að fjalla frekar um eftirlit Seðlabankans með starfsemi sparissjóðanna.

5. Fjárhagsleg endurskipulagning sparissjóðanna.

Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.

Í 13. kafla skýrslunnar er fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu sparissjóðanna. Í lok kaflans er að finna ályktun rannsóknarnefndar um endurreisn sparissjóðanna.

Fram kemur m.a. að eftir fall viðskiptabankanna hafi strax orðið ljóst að stærstu sparissjóðirnir og Sparissjóðabanki Íslands mundu eiga í verulegum vanda. Áður en bankarnir hafi fallið haustið 2008 hefðu blikur verið á lofti í starfsumhverfi sparissjóðanna en grunnrekstur flestra þeirra hefði ekki skilað hagnaði um nokkurt skeið og hagnaður margra sjóða hefði einkum byggst á fjárfestingum í öðrum fyrirtækjum. Við fall bankanna hafi verið ljóst að

vegna mikillar skuldsetningar þyrftu þeir að semja við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu. (3:169)

Fram hafi komið við rannsóknina að Fjármálaeftirlitið og aðrar stofnanir ríkisins hafi ekki haft bolmagn til að fara inn í fleiri fjármálastofnanir haustið 2008 og að fram að áramótum hafi verið um annað að hugsa en sparisjóðina. Eftir áramótin 2008–2009 hafi það komið betur og betur í ljós hver staða sparisjóðanna var. Með lögum nr. 125/2008 hafi ríkissjóði verið veitt heimild til fjárhagslegrar aðstoðar við sparisjóðina með eiginfjárframlagi. Tímafrekt hafi reynst að semja reglur um útfærslu aðstoðarinnar en fyrstu sparisjóðirnir sóttu um hana vorið 2009. Erlendir kröfuhafar hafi þrýst á aðkomu stjórnvalda að samningaviðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna, en stjórnvöld hafi verið treg til að koma með beinum hætti að samningaviðræðunum. (3:169)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar segir að ákveðinnar fælni virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Vandinn hafi öðrum þræði legið í því hver ætti að taka af skarið. Samráðsvettvangi stjórnvalda hafi verið ætlað að vera ráðgefandi en hafi ekki verið falið ákvörðunarvald. Hver hafi beðið eftir öðrum, eftirlitsaðilarnir, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið, hafi bent hvor á annan. Seðlabankinn hafi vísað til þess að á meðan fjármálafyrirtæki hefðu gilt starfsleyfi hafi bankanum borið að veita þeim lausafjárþyrirgreiðslu. Fjármálaeftirlitið hafi bent á að veita yrði sparisjóðunum aukna fresti til að bæta eiginfjárstöðu sína meðan lausafjárstaða þeirra væri innan marka. Þessi afstaða hafi leitt til þess að menn þökuðust alltaf nær hengifluginu. Að lokum hafi komið að því að taka þurfti af skarið og hafi Fjármálaeftirlitinu verið falið það hlutverk með lögum að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækja eða taka yfir vald hluthafa- eða stofnfjáreigendafunda. (3:169–170)

Rannsóknarnefndin bendir á að ákveðinn veikleiki sé fólgin í þessu tvískipta eftirliti, að ekki sé einn eftirlitsaðili sem leggi heildstætt mat á stöðu fjármálafyrirtækjanna og áhrif innan fjármálakerfisins. Þótt eiginfjáreftilit og lausafjáreftilit geti vel verið í höndum tveggja aðila, þá sýni dæmin að slíkt fyrirkomulag geti reynst vandkvæðum bundið þegar á reynir. Önnur stofnunin beini sjónum sínum aðallega að þáttum í starfsemi fjármálafyrirtækjanna sjálfra á meðan hin horfi á stærri heild. Merki um þennan veikleika hafi mátt finna í bréfaskiptum stjórnvalda í aðdraganda þess að Fjármálaeftirlitið tók yfir vald hluthafafundar Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis hf. 21. mars 2009 en jafnframt telur rannsóknarnefndin að sambærileg staða hafi verið uppi síðla sumars 2009 þegar fjallað hafi verið um Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík í framkvæmdahópi stjórnvalda. (3:170)

Staða Sparisjóðsins í Keflavík hafi verið talin sérstaklega slæm. Í fundarpunktum hópsins hafi mátt sjá að oft voru uppi efasemdir um hvort sparisjóðurinn lifði af næstu daga. Á þeim tíma hafi Sparisjóðurinn í Keflavík og Byr sparisjóður átt í viðræðum við kröfuhafa sína um fjárhagslega endurskipulagningu. Á fundi framkvæmdahópsins 5. ágúst 2009 hafi seðlabankastjóri bent á að stjórnvöld skorti úrræði sem féllu einhvers staðar á milli eftirlits og inngríps í rekstur fjármálafyrirtækis á grundvelli heimilda í lögum nr. 125/2008. Ekki hafi verið gripið til aðgerða vegna þessara tveggja sparisjóða fyrir en í apríl 2010. (3:170) Nánar er fjallað um aðkomu stjórnvalda að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík síðar í álitinu þessu.

Rannsóknarnefndin vekur athygli á að eitt af aðalmarkmiðum reglna um eiginfjárframlag úr ríkissjóði hafi verið að ná fram hagræðingu innan sparisjóðakerfisins, ekki síst með sameiningu sparisjóða. Hins vegar hafi enginn þeirra átta sparisjóða sem sóttu um eiginfjárframlag lagt fram annað en óljósar hugmyndir um mögulegar sameiningar. Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi þessu markmiði reglnanna ekki verið náð. (3:171)

Fram kemur að nokkur munur hafi verið á aðstöðu sparissjóðanna í samningaviðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu, þ.e. milli sparissjóða sem höfðu að mestu fjármagnað sig fyrir milligöngu Sparissjóðabankans og áttu í viðræðum við Seðlabanka Íslands og þeirra sem höfðu tekið lán beint hjá erlendum bönkum. Þessi munur réðst einnig af því að hvaða marki sparissjóðirnir höfðu fjármagnað sig með innstæðum en með lögum nr. 125/2008 og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 6. október 2008 breyttist kröfuröð í þrotabú fallinna fjármála-fyrirtækja, innstæður fengu forgang sem þær höfðu ekki haft áður og ríkisstjórnin lýsti því yfir að allar innstæður væru tryggðar að fullu. (3:171)

Greint er frá fleiri atriðum sem höfðu áhrif á fjárhagslega endurskipulagningu sparissjóðanna. Á vordögum 2009 hafi verið gerð krafa um að eiginfjárlutfall nýju bankanna yrði 16%, en það var ekki fyrir en í desember 2009 sem Fjármálaeftirlitið gerði sömu kröfu til Byrs sparissjóðs og Sparissjóðsins í Keflavík. Í febrúar 2010 var smærri sparissjóðum tilkynnt að sama krafa yrði gerð til þeirra. Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi þessi aukna krafa Fjármálaeftirlitsins komið seint fram, enda höfðu sparissjóðirnir þegar unnið í nokkurn tíma eftir áætlunum til að ná öðru og lægra eiginfjárlutfalli. (3:172)

Í desember 2010 hafi verið tilkynnt að ríkisstjórnin hefði náð samkomulagi við lána-stofnanir og lífeyrissjóði um víðtækar aðgerðir vegna skulda- og greiðsluvanda heimila. Skömmu síðar hafi verið kynnt samkomulag um úrvinnslu skuldamála lítilla og meðalstórra fyrirtækja. Hinn 18. desember 2010 hafi síðan verið samþykkt á Alþingi lög nr. 151/2010, um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu, lögum um aðgerðir í þágu einstaklinga, heimila og fyrirtækja vegna banka- og gjaldeyrishrunsins og lögum um umboðsmann skuldara. Þessar aðgerðir hafi náð til verulegs hluta eignasafns sparissjóðanna sem eftir stóðu og haft áhrif á eiginfjárstöðu þeirra en ekki er að sjá að umræða um áhrif aðgerðanna hafi farið fram á samráðsvettvangi stjórnvalda á þessum tíma. Auk aðgerða stjórnvalda hafi dómar Hæstaréttar haft áhrif á efnahag sparissjóðanna eftir að fjárhagslegri endurskipulagningu þeirra lauk. (3:172–173)

Í ályktunum rannsóknarnefndarinnar kemur fram að vinnuhópur um málefni smærri fjármálafyrirtækja hafi verið helsti vettvangur samráðs um sparissjóðina fyrstu vikurnar eftir fall bankanna eða þar til nefnd um endurreisn fjármálakerfisins hafi verið sett á laggirnar. Hvorki hafi verið haldnar fundargerðir um fundi hópsins né haldið sérstaklega utan um þá vinnu hans og því óljóst hvenær, og að frumkvæði hvers, hópurinn var stofnaður. Á sama tíma hafi verið lögð mikil áhersla á endurreisn viðskiptabankanna og stjórnvöld hafi þurft að forgangsraða verkefnum sem unnið var að. Á meðan óljóst hafi verið hver framtíð fjármálakerfisins alls yrði var stefna um sparissjóðina óákveðin. Þegar nefnd um endurreisn fjármálakerfisins hafi tekið til starfa í desember 2008 komst samráð stjórnvalda í fastari skorður. Í lok maí hafi verið settur á fót óformlegur framkvæmdahópur undir forystu seðlabankastjóra. Í september 2009 hafi nefnd um endurreisn fjármálakerfisins, nefnd um fjármálastöðugleika, orðið helsti samráðsvettvangur stjórnvalda, fyrst undir forystu forsætisráðuneytisins og síðar efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Nefnd um fjármálastöðugleika hafi verið formlega skipuð í júlí 2010. (3:172)

Að mati rannsóknarnefndarinnar hafi helsti kostur samráðsvettvangs stjórnvalda verið sá að þar var stofnunum og ráðuneytum mögulegt að skiptast á upplýsingum og hlýða á sjónarmið hlutadeigandi. Slíkan vettvang skorti hins vegar oft heimildir til ákvörðunartöku. Þá skipti máli að stjórnvöld séu nægjanlega upplýst um mál þar sem þau hafi svigrúm til sjálfstæðra ákvarðana. Fram kemur að varðveisla gagna eða upplýsinga sem miðlað var á samráðsvettvangi stjórnvalda hafi ekki verið í nægjanlega föstum skorðum á þeim tíma sem fjárhagsleg endurskipulagning sparissjóðanna stóð yfir. Það kunnist að vera mikilvægt ef koma

þurfi upplýsingum áfram, svo sem til ráðherra eða annarra stjórnvalda, eða til þess að byggja á þeim síðar meir. Þá megi gagnrýna að einu ráðuneyti eða stjórnvaldi hafi ekki verið falið utanumhald um störf hans. Það hafi gert starfið ómarkvissara og haft áhrif á ákvarðanatöku um framtíð sparisjóðakerfisins á sínum tíma. (3:172)

Fram kemur að heildarkostnaður sem þegar hefur til fallið vegna erfiðleika og falls sparisjóðanna hafi verið rúmir 30 milljarðar króna. (3:173)

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um aðkomu stjórnvalda að fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna. Nefndin leggur áherslu á að um hafi verið að ræða sérstakar og óvenjulegar aðstæður og að horfa verði til aðgerða stjórnvalda á þeim tíma er fjárhagsleg endurskipulagning sparisjóðanna stóð yfir með það í huga.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tekur undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar er varðar skort á varðveislu gagna og upplýsinga hjá samráðsvettvangi stjórnvalda. Nefndin telur brýnt að skráning upplýsinga og samskipta í íslenskri stjórnsýslu komist í fastari skorður til að stuðla að formfestu og vandaðri stjórnsýsluháttum. Nefndin tekur jafnframt undir þá gagnrýni rannsóknarnefndarinnar að einu ráðuneyti eða stjórnvaldi hafi ekki verið falið utanumhald um störf samráðsvettvangsins. Mikilvægt er að hlutverk slíks vettvangs sé skýrt og á hvers ábyrgð starfsemi hans fer fram. Nefndin telur þessi sjónarmið almennt mikilvæg fyrir íslenska stjórnsýslu, þ.e. að verklag innan stjórnsýslunnar og boðleiðir séu skýrar.

Nefndin hefur við meðferð málsins litið til athugasemda rannsóknarnefndarinnar um að ákveðinnar fælni virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar má ráða að fall viðskiptabankanna hafi haldið stjórnvöldum uppteknum um skeið og að málefni sparisjóðanna hafi því einkum komið til skoðunar um áramótin 2008–2009. Með setningu neyðarlaganna var hins vegar ljóst að gert væri ráð fyrir tiltekinni aðstoð ríkissjóðs við sparisjóðina. Nefndin áréttar að stjórnvöld hafi þurft að forgangsraða þegar óvissa var uppi um framtíð fjármálakerfisins hér á landi og að endurreisn viðskiptabankanna hafi verið í fyrirrúmi fyrst um sinn eftir fall þeirra. Þó verði að draga þann lærdóm af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar að stjórnvöld verði að vera í stakk búin til að takast á við efnahagsáfall sem hafa áhrif á allar tegundir fjármálastofnana.

Fram kemur að eftir áramótin 2008–2009 hafi komið betur í ljós hver staða sparisjóðanna var. Að mati rannsóknarnefndarinnar skapaði það vanda í upphafi árs 2009 að óljóst hafi verið hver ætti að taka af skarið við að taka ákvarðanir tengdar stærri sparisjóðunum. Samráðsvettvangi stjórnvalda var ekki falið ákvörðunarvald og því hafi eftirlitsaðilar, Fjármálaeftirlitið og Seðlabankinn, bent hvor á annan með vísan til ólíks hlutverks þeirra. Loks hafi þurft að taka af skarið og bendir rannsóknarnefndin á að það er hlutverk Fjármálaeftirlitsins að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækja eða taka yfir vald hluthafa- eða stofnfjáreigendafunda. Að mati rannsóknarnefndarinnar er ákveðinn veikleiki fólgin í tvískiptu eftirliti Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og að ekki sé einn eftirlitsaðili sem leggi heildstætt mat á stöðu fjármálafyrirtækjanna og áhrif innan fjármálakerfisins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur rétt að benda á að fulltrúar Fjármálaeftirlitsins og fyrrum stjórnarformaður Fjármálaeftirlitsins voru á fundi nefndarinnar beðnir um útskýringar á m.a. framangreindum ályktunum rannsóknarnefndarinnar um að eftirlitsaðilar hafi ekki tekið af skarið um stöðu stærri sparisjóðanna í upphafi árs 2009. Fram hafi komið að

ábyrgð og verkaskipting Fjármálaeftirlitsins annars vegar og Seðlabankans hins vegar hafi verið skýr. Stjórnvöld hafi átt gott samstarf á meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðanna stóð og reynt að vinna að lausn mála.⁷

Nefndin vekur athygli á hvort réttmætt og sanngjarnt sé að tala um að ákveðinnar fælni virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir um stærstu sparisjóðina í upphafi árs 2009 í ljósi þess hve aðstæður voru óvenjulegar. Þó telur nefndin að ályktun rannsóknarnefndarinnar geti verið vísbending um að stjórnvöld almennt þurfi að hafa meiri samvinnu innan fjármálakerfisins við framkvæmd opinbers eftirlits. Nefndin telur því rétt að ábending rannsóknarnefndarinnar verði tekin til skoðunar og að kannað verði hvort ástæða sé til að samhæfa eftirlit þessara stofnana með markvissari hætti.

6. Sparisjóðurinn í Keflavík.

Samantekt og helstu ályktanir rannsóknarnefndar.

Í helstu ályktunum rannsóknarnefndar um endurreisn sparisjóðanna í 13. kafla skýrslunnar er fjallað um Sparisjóðinn í Keflavík. Þar segir m.a. að þegar í mars 2009 hafi stjórnvöldum verið ljós slæm staða Sparisjóðsins í Keflavík. Í aðgerðaáætlun sem dregin hafi verið upp í byrjun mars 2009 og var samstarfsverkefni Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands, hafi staða sparisjóðsins verið talin svo slæm að taka yrði starfsemi hans yfir á allra næstu dögum og færa innlán hans í örugga höfn. Þrátt fyrir það hafi sparisjóðurinn haldið áfram starfsemi og glöggst mátti sjá af áreiðanleikakönnunum sem gerðar hafi verið á árinu 2009 að staða hans hafi sífellt farið versnandi. Á endanum, þegar ákveðið hafi verið að taka yfir sparisjóðinn í apríl 2010, var ákveðið að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð. Fyrsta verk stjórnenda hins nýja sparisjóðs hafi verið að funda með Seðlabankanum til að reyna að leysa þann lausafjávanda sem sparisjóðurinn stóð frammi fyrir. Sparisjóðurinn í Keflavík hafði um langt skeið glímt við lausafjávanda sem nýr sparisjóður, reistur á grunni hins eldri, fékk í arf. (3:170)

Fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið skýrt fram að sú ákvörðun að stofna nýjan sparisjóð á grunni Sparisjóðsins í Keflavík hafi byggt á vilja ráðamanna til að viðhalda sparisjóðakerfinu í landinu og endurreisa það. Talið hafi verið að eitthvert eigið fé hefði verið til staðar í sparisjóðnum á þeim tíma en óttast var að svo væri ekki. Fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið fram í máli Gylfa Magnússonar þáverandi viðskiptaráðherra að ákvörðunin um að bjarga Sparisjóðnum í Keflavík með þessum hætti hafi byggt á almennri viðleitni til að bjarga sparisjóðakerfinu. Sparisjóðurinn í Keflavík hafi verið eina fjármálastofnunin á tiltölulega stórum landsvæðum og án hans hefði sparisjóðakerfið eiginlega ekki verið til á landsvísu. Ákvörðunin hafi verið tekin út frá því sem menn töldu sig sjá á þeim tíma, en hafi síðan reynst rangt er fram liðu stundir. Án Sparisjóðsins í Keflavík hafi verið talið að sparisjóðanetið yrði aldrei almennileg stoð í nýju fjármálakerfi. (3:170)

Fram kemur að á sama tíma og Fjármálaeftirlitið hafi tekið yfir vald stofnfjárhafafundar Sparisjóðsins í Keflavík gerði það slíkt hið sama í Byr sparisjóði. Spkef sparisjóður hafi verið stofnaður til að taka við rekstri og ákveðnum eignum og skuldum Sparisjóðsins í Keflavík en Byr hf. til að taka við af Byr sparisjóði. Fram hafi komið við rannsóknina að ákveðið hefði verið að endurreisa Keflavíkursjóðinn sem sparisjóð í þeirri von að hann gæti síðar orðið kjölfesta í sparisjóðakerfinu. Ekki hafi verið talin sérstök ástæða til þess að Byr sparisjóður gegndi sama hlutverki og því var stofnað hlutafélag á grunni hans. Talið hafi verið líklegt að þegar Byr gengi í endurnýjun lífdaga sem hlutafélagsbanki veki hann frekar athygli fjárfesta

⁷ Fundur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 3. maí 2016. Upptaka á vef Alþingis.

og yrði seljanlegri í kjölfarið. Þetta hafi skotið skökku við í ljósi þess að Byr sparisjóður hafði þá þegar tekið að sér hlutverk sem telja mætti til kjölfestu í sparisjóðakerfinu, til að mynda með því að taka að sér greiðslumiðlun og uppfyllingu bindiskyldu fyrir sparisjóðakerfið. Þó verði að hafa í huga að við þessa ákvörðun hafi einnig verið tekið mið af byggðarökum, en Byr hafði meiri hluta starfsemi sinnar á höfuðborgarsvæðinu en Sparisjóðurinn í Keflavík var eini þjónustuaðilinn á stórum svæðum á landsbyggðinni. (3:170–171)

Nánar um fjárhagslega endurskipulagningu Sparisjóðsins í Keflavík.

Í 19. kafla skýrslunnar er fjallað um Sparisjóðinn í Keflavík. Fram kemur m.a. að árið 2008 hafi orðið 17 milljarða króna tap á rekstri Sparisjóðsins í Keflavík eftir tíu ára samfelldan hagnað. Eigið fé hafi verið 5,4 milljarðar króna í árslok en varasjóður neikvæður um 11 milljarða króna. Eiginfjárhlutfall sparisjóðsins hafi fallið um 15 prósentustig á árinu 2008, úr 22,2% í árslok 2007 í 7,1% í lok árs 2008 og fór þá í fyrsta sinn niður fyrir lögbundið 8% lágmark. Sparisjóðurinn hafði jafnframt glímt við lausafjórvara. (5:105)

Fram kemur að á fundi nefndar um endurskipulagningu bankakerfisins, sem í hafi setið fulltrúar Seðlabanka Íslands, Fjármálaeftirlitsins, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis og utanríkisráðuneytis, í byrjun mars 2009, hafi Seðlabanki Íslands tekið að sér að leiða vinnu við aðgerðaáætlun í málefnum sparisjóðanna en um var að ræða samstarfsverkefni hans og Fjármálaeftirlitsins. Í drögum að vinnuskjali vegna aðgerðaáætlana frá mars 2009 hafi m.a. verið lagt til að nokkrum fjármálafyrirtækjum yrði lokað á næstu sólarhringum og innlán viðskiptavina færð í örugga höfn. Þeirra á meðal hafi verið Sparisjóðurinn í Keflavík, fjárhagsstaða hans væri með þeim hætti að honum yrði vart bjargað og var þar vísað til lausafjórvarandraða og ótryggs eignasafns sparisjóðsins. (5:106–107)

Fram kemur að fyrir rannsóknarnefndinni hafi settur forstjóri Fjármálaeftirlitsins sagt að hann hefði ekki litið svo á að þetta hafi verið ákveðið. Framkvæmdastjóri fjármálasviðs Seðlabanka Íslands hafi sagt að þegar málið sé skoðað eftir á varðandi Sparisjóðinn í Keflavík sé erfitt að sjá réttlæti fyrir því að sparisjóðurinn fengi að lifa svona lengi. Hann hafi rekið minni til þess að í umræðunni var mikill vilji til þess af hálfu stjórnvalda að halda einhverju sparisjóðakerfi á lífi auk þess sem önnur sjónarmið komu til skoðunar. Sömu sjónarmið hafi komið fram í skýrslu framkvæmdastjóra alþjóða- og markaðssviðs Seðlabanka Íslands. Sagðist hann halda að menn hafi áttað sig á því að sparisjóðurinn væri „lifandi lík“ en á meðan hann hafi haft starfsleyfi og tryggingar hafi hann lögum samkvæmt átt aðgang að lausafjárfrýrgreiðslu. Seðlabankinn hafi ekki treyst sér til að „kippa honum úr sambandi“ án samvinnu við önnur stjórnvöld. Í skýrslu viðskiptaráðherra hafi komið fram að um almenna viðleitni til að bjarga sparisjóðakerfinu hafi verið að ræða. Sparisjóðurinn í Keflavík hafi verið eina fjármálastofnunin á tiltölulega stóru landsvæði, þá ekki aðeins á Suðurnesjum heldur líka á Vestfjörðum. Án Sparisjóðsins í Keflavík hefði sparisjóðakerfið eiginlega ekki verið til á landsvísu, því var talið þess virði að reyna að sjá hvort samningar við kröfuhafa auk 20% eiginfjárframlags úr ríkissjóði væri leið til þess að endurlífga sparisjóðinn. (5:107)

Fram kemur að Sparisjóðurinn í Keflavík hafi sótt um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði í mars 2009 á grundvelli 2. gr. laga nr. 125/2008. (5:107) Fjármálaeftirlitið hafi skilað umsögn um umsókn sjóðsins og talið verulegan vafa leika á um að verðmæti útlánasafns sparisjóðsins hefði verið fært niður eins og tilefni væri til og lagði til að framkvæmd yrði áreiðanleikakönnun á útlánasafni sjóðsins með tilliti til afskriftaþarfar til að draga úr óvissu um virði útlánasafnsins. Seðlabanki Íslands hafi jafnframt skilað umsögn um umsóknina en einnig tekið saman minnisblað í maí 2009 um alvarlega stöðu sparisjóðsins í Keflavík. Þar hafi komið fram að með fyrirhuguðu ríkisframlagi væri spá Sparisjóðsins í Keflavík um lausa-

fjárstöðu jákvæð út árið 2009. Í greiðsluflæðisáætlunina vantaði hins vegar tvö lán upp á 5 milljarða króna, sem ekki hafði verið samið um gjalddaga á. Ekki yrði séð miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar að sparissjóðurinn hefði nokkur tók á að greiða lánin þrátt fyrir framlag úr ríkissjóði, opin gjaldeyrisstaða sparissjóðsins væri 24 milljarðar króna umfram leyfileg mörk samkvæmt reglum Seðlabankans, eigið fé sjóðsins væri mjög berskjaldað fyrir hreyfingum á krónunni og gjaldeyrisvarnir sparissjóðsins engar. Áhyggjur bankans af alvarlegri stöðu sjóðsins hafi verið ítrekaðar í bréfum til Fjármálaeftirlitsins og fjármálaráðuneytis í júní 2009. (5:107–108)

Í skýrslunni segir að Fjármálaeftirlitið hafi veitt sparissjóðnum frest 25. maí 2009 til að auka við eiginfjárgrunn sinn, sem var undir lögbundnu lágmarki, til 15. júní 2009. Sama dag hafi stofnunin tilkynnt sjóðnum um mögulega skipun sérfræðings til að hafa sértækt eftirlit með sparissjóðnum. Stjórn sparissjóðsins hafi andmælt því og taldi slíka ráðstöfun ótímabæra. Fjármálaeftirlitið hafi hins vegar talið nauðsynlegt vegna alvarlegrar stöðu sjóðsins að hafa óháðan sérfræðing á starfsstöð hans til að meta aðstæður og upplýsa stofnunina um framgang mála. 4. júní 2009 hafi Fjármálaeftirlitið skipað sérfræðing sem starfaði allt til þess að stofnunin tók yfir vald stofnfjárhafafundar sjóðsins 22. apríl 2010. (5:110)

Fram kemur að áreiðanleikakönnun í kjölfar umsóknar um eiginfjárframlag hafi leitt í ljós að eiginfjárframlag úr ríkissjóði mundi ekki eitt og sér nægja til að leysa úr eiginfjárvanda sparissjóðsins. (5:109–110)

Fram kemur að sparissjóðurinn hafi hafið vinnu við fjárhagslega endurskipulagningu sína í byrjun sumars 2009.

Sumarið 2009 hafi staða sparissjóðsins versnað og lausafjárstaða hans var orðin slæm í lok júlímánaðar. Í skýrslunni er greint frá tölvupóstsamskiptum milli starfsmanna forsætisráðuneytisins 22. júlí 2009 undir yfirskriftinni „Sparissjóður Keflavíkur að fara“. Þar hafi komið fram að útlit væri fyrir að Fjármálaeftirlitið yrði að taka yfir sparissjóðinn mjög fljótlega, jafnvel sama dag, og að lausafjávandræði sparissjóðsins væru orðin slík að erfitt eða nær ómögulegt væri að leysa þau. Framkvæmdahópur á vegum stjórnvalda (Execution Committee) hafi oft fundað síðustu dagana í júlí vegna erfiðrar stöðu sjóðsins. Á fundi nefndarinnar 24. júlí 2009 hafi ekki verið talin þörf á að taka hann yfir í nánustu framtíð en kynntar voru mögulegar leiðir næðust ekki samningar við kröfuhafa. (5:111)

Á fundum framkvæmdahópsins 29. og 31. júlí 2009 hafi komið fram að eigendur meiri hluta krafna, miðað við fjárhæðir, hefðu samþykkt rammasamkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu en ekki lægi fyrir formlegt samþykki. Fjármálaeftirlitið hafi lagt til að frestur sparissjóðsins til að leysa eiginfjávandann yrði framlengdur. Tilboðið sem lagt hafði verið fyrir kröfuhafa mundi hins vegar ekki leysa lausafjávanda sjóðsins. Í bréfi Seðlabanka Íslands til Fjármálaeftirlitsins og Sparissjóðsins í Keflavík 31. júlí 2009 hafi verið áréttaðar áhyggjur bankans af stöðu sparissjóðsins vegna slæmrar lausafjástöðu, gjaldeyrisójöfnuðar og eiginfjávanda. Bankinn hafi talið að við fjárhagslega endurskipulagningu sparissjóðsins yrði, auk bættrar eiginfjástöðu, að sýna fram á hvernig hann hygðist mæta þeim rekstrarvanda sem við blasti og tryggja nægt lausafé. Undirliggjandi staða sparissjóðsins væri í raun mun verri en lausafjáfirlit gæfu til kynna. (5:112)

Í skýrslunni kemur fram að erlendir kröfuhafar Sparissjóðsins í Keflavík hafi undirritað rammasamkomulag um fjárhagslega endurskipulagningu í ágúst og september 2009. (5:112) Fram kemur að í tengslum við frest Sparissjóðsins í Keflavík til að auka við eiginfjárgrunn sinn hafi Fjármálaeftirlitið haft til skoðunar gögn vegna endurskipulagningar sjóðsins og gert ýmsar athugasemdir við áætlanir sparissjóðsins í bréfi til fjármálaráðuneytisins í september 2009. Stofnunin hafi m.a. talið að áform um samdrátt í efnahagsreikningi með minnkun

lánasafns gæfi til kynna að ekki yrði um eðlilegan bankarekstur að ræða að lokinni endurskipulagningu. (5:113) Í skýrslu Mats Josefsson, efnahagsráðgjafa ríkisstjórnarinnar, um stöðu bankakerfisins hafi komið fram að lítill árangur hefði náðst í málefnum Sparisjóðsins í Keflavík og að verulegur vafi léki á að áætlanir um fjárhagslega endurskipulagningu mundu tryggja rekstrarhæfi sparisjóðsins til framtíðar. Fyrirhuguð endurskipulagning mundi aðeins kaupa sparisjóðnum viðbótarfrest. Endurskoða þyrfti aðferðafræðina og skoða aðra valkosti, að öðrum kosti yrði það soun á almannafé að leggja til eiginfjárframlag úr ríkissjóði. (5:113)

Í október 2009 hafi legið fyrir umsögn Fjármálaeftirlitsins um tillögu sparisjóðsins um fjárhagslega endurskipulagningu en stofnunin taldi verulega óvissu um hvort fjárhagsleg endurskipulagning væri til þess fallin að gera sjóðinn rekstrarhæfan, í ljósi stöðu sparisjóðsins auk þess sem almenn þróun efnahagsástands hefði mikið um það að segja. Fyrir utan erfiða lausafjástöðu og mikla gjaldeyrisáhættu hafi stofnunin talið afskriftarþörf sparisjóðsins vanmetna og því gæti Fjármálaeftirlitið ekki gefið jákvæða umsögn til ráðuneytisins. Sparisjóðnum hafi verið gert að koma fram með nýja áætlun um endurskipulagningu og nýja rekstraráætlun auk þess að sýna fram á mjög bætta lausafjástöðu á næstu missirum. (5:113–114)

Fram kemur að uppfærð umsókn frá sparisjóðnum um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði hafi borist fjármálaráðuneytinu í byrjun nóvember 2009. Að beiðni Fjármálaeftirlitsins hafi PricewaterhouseCoopers farið yfir ákveðna þætti í efnahagsreikningi sparisjóðsins þar sem lögð var áhersla á niðurfærsluþörf útlánasafnsins og mat á helstu eignum sjóðsins. PricewaterhouseCoopers hafi skilað niðurstöðum sínum 28. nóvember 2009 og voru þær kynntar fulltrúum fjármálaráðuneytisins nokkrum dögum síðar. Í könnuninni hafi m.a. komið fram að virðisrýrnun var um 13,1 milljarði króna hærri en hún var í árshlutareikningi fyrir tímabilið 1. janúar 2009 til 30. júní 2009. Eigið fé samkvæmt árshlutareikningi að teknu tilliti til viðbótarýrnunar væri því neikvætt um 13,7 milljarða króna. Fjármálaeftirlitið hafi vakið athygli fjármálaráðuneytisins á ákveðnum atriðum í könnun PricewaterhouseCoopers í bréfi 1. desember 2009, m.a. að staða eignasafnsins kynni að versna og niðurfærsluþörf gæti numið enn hærri fjárhæðum en gert var ráð fyrir í könnuninni. Þá hafi það verið mat Fjármálaeftirlitsins að ef lánasafn Sparisjóðsins í Keflavík yrði fært niður um sama hlutfall og meðaltalsafskriftir nýju bankanna gæti það þýtt um það bil 17 milljarða króna viðbótarafskrift ofan á mat PricewaterhouseCoopers. (5:115)

Fram kemur að Fjármálaeftirlitið hafi kynnt fjármálaráðuneytinu kröfur sínar varðandi fjárhagslega endurskipulagningu sjóðsins 8. desember 2009, m.a. að eiginfjárlutfall sjóðsins yrði aldrei lægra en 16% næstu þrjú ár eftir endurskipulagningu. Fjármálaráðuneytið hafi sent erindið áfram til sparisjóðsins 11. desember 2009 og lýst sig reiðubúið til að greiða fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu og taka virkan þátt í viðræðum um lausn málsins. Fram kemur að í minnisblaði sem skrifstofustjóri efnahags- og viðskiptaráðuneytis hafi sent nefnd um fjármálastöðugleika og var síðar lagt fyrir á fundi efnahags- og viðskiptaráðherra, fjármálaráðherra og seðlabankastjóra 9. desember 2009, hafi verið fjallað um málefni Byrs sparisjóðs og Sparisjóðsins í Keflavík. Samkvæmt minnisblaðinu hafi legið fyrir að samkomulag sparisjóðanna við kröfuhafa gæti ekki að óbreyttu orðið grundvöllur að endurfjármögnun fyrir tilstuðlan ríkissjóðs. Stjórnvöld hefðu haft tvo kosti í stöðunni, þ.e. að hafna fyrirbyggjandi samkomulagi við kröfuhafa og taka sparisjóðina til gjaldþrotaskipta eða að hefja samningaviðræður um framlag ríkissjóðs við kröfuhafa sparisjóðanna á grundvelli neyðarlaganna. Það hafi verið talinn allra hagur að ná fram annarri niðurstöðu en gjaldþrotaleið. (5:116)

Næstu vikur og mánuði hafi fjármálaráðuneytið tekið þátt í samningaviðræðum sparissjóðsins og kröfuhafa en skoðað jafnframt hvaða leiðir væru færar til að tryggja innistæður ef ekki næðust samningar. Tvær leiðir hafi helst verið til umræðu, annars vegar að eignir og innstæður sparissjóða yrðu fluttar til eins eða tveggja viðskiptabanka með gagnsæju tilbod-sferli og hins vegar að eignir og innstæður yrðu fluttar í nýtt fjármálafyrirtæki sem yrði að miklu leyti í eigu ríkisins. Fjármálaeftirlitið hafi óskað eftir afstöðu fjármálaráðuneytisins til þess hvert eignum og skuldum sparissjóðsins skyldi ráðstafað kæmi til slíkrar ákvörðunar. Fram hafi komið fyrir rannsóknarnefndinni að þótt Fjármálaeftirlitið hafi formlega haft heimild til að loka einstökum fyrirtækjum hafi fjármálaráðherra haft heimild til að stofna ný fyrirtæki og því hafi verið reynt að samræma viðbrögð (5:117–120)

Í minnisblaði nefndar um fjármálastöðugleika sem lagt hafi verið fyrir fund forsætisráðherra, fjármálaráðherra, efnahags- og viðskiptaráðherra, forstjóra Fjármálaeftirlitsins og bankastjóra Seðlabanka Íslands 21. apríl 2010 var fjallað um vanda Byrs sparissjóðs og Sparissjóðsins í Keflavík. Farið hafi verið yfir stöðu Sparissjóðsins í Keflavík og varð niðurstaðan sú að varla væri önnur leið fær en að Fjármálaeftirlitið beitti heimildum ákvæðis til bráðabirgða VI í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, til að taka yfir starfsemi Sparissjóðsins í Keflavík og ráðstafa eignum hans og skuldum. Nefndin hafi velt því upp hvort hægt væri að stofna sparissjóð á grundvelli 1. gr. laga nr. 125/2008 og taldi svo vera þar sem starfsheimildir viðskiptabanka og sparissjóða væru þær sömu. Ríkið þyrfti að leggja til eigið fé til þess að fjármálafyrirtækið yrði nægilega fjárhagslega öflugt til að geta tekið við og rekið, að minnsta kosti tímabundið, þá starfsemi sem þá var í Sparissjóðnum í Keflavík. Með því væri fjármálastöðugleika viðhaldið, þannig að áfram yrði aðgangur að innstæðum og fjármálaþjónustu. Fram hafi komið að innan nefndarinnar væru ólík sjónarmið um hvort stofna skyldi viðskiptabanka eða stofnfjársparisjóð. (5:120)

Í skýrslunni segir að samningaviðræður við kröfuhafa hafi runnið út í sandinn þar sem hluti þeirra hafnaði tillögu sparissjóðsins að fjárhagslegri endurskipulagningu og taldi stjórn sparissjóðsins að lengra yrði ekki komist í viðræðum. (5:121) Við yfirtöku Fjármálaeftirlitsins á Sparissjóðnum í Keflavík 22. apríl 2010 hafi eignum og skuldum sparissjóðsins verið ráðstafað til Spkef sparissjóðs.

Nánar um stofnun Spkef sparissjóðs.

Fram kemur að Spkef sparissjóður hafi verið stofnaður 22. apríl 2010 og verið að fullu í eigu ríkissjóðs. Ríkissjóður hafi lagt hinum nýstofnaða sparissjóði til 900 milljónir króna í stofnfé. Einnig hafi legið fyrir að leggja þyrfti nýja sparissjóðnum til það eigið fé sem þyrfti til að uppfylla skilyrði Fjármálaeftirlitsins um starfsleyfi en áætlað var að sú fjárhæð gæti numið 13 milljörðum króna. Ljóst hafi verið að heildarútgjöld ríkissjóðs vegna Sparissjóðsins í Keflavík og Byr sparissjóðs færu langt umfram það sem stjórnvöld hefðu fyrirhugað við fjárhagslega endurskipulagningu sparissjóðanna í landinu í samráði við Alþjóðdagjaldeyris-sjóðinn. (5:121)

Á fundi í Seðlabanka Íslands 28. apríl 2010, fáeinum dögum eftir að Spkef sparissjóður var stofnaður, hafi lausafjárstaða og framtíðarhorfur sparissjóðsins verið til umræðu. Þar kom fram að Seðlabanki Íslands teldi stöðu sparissjóðsins erfiða og ljóst að hann ætti engar eignir sem nothæfar væru í reglulegum viðskiptum fjármálafyrirtækja við Seðlabankann. Því mundi fyrirgreiðsla bankans líklega verða í formi þrautavaráls, en af henni yrði einungis ef eigin-fjárstaða sparissjóðsins væri viðunandi. Lausafjárstaðan væri slæm en menn hefðu bundið vonir við að hún mundi batna eftir fjárhagslega endurskipulagningu sparissjóðsins. Arnór

Sighvatsson aðstoðarseðlabankastjóri nefndi „að enn [hefði] engum tekist að sannfæra hann um að um lífvænlegan banka sé að ræða“. (5:123)

Að beiðni Fjármálaeftirlitsins hafi PricewaterhouseCoopers útbúið skiptiefnahagsreikning fyrir Spkef sparísjód og lá hann fyrir 18. júní 2010. Í kjölfarið hafi verið unnið að gerð stofnefnahagsreiknings fyrir Spkef sparísjód en á því voru ákveðin vandkvæði og talið var að eignir nýja sparísjóðsins væru væntanlega ofmetnar. (5:124) Farið hafi verið yfir stöðu mála á fundum með kröfuhöfum í júlí og ágúst 2010 og ræddar tillögur að uppgjöri á milli Sparísjóðsins í Keflavík og Spkef sparísjóðs. Á sama tíma hafi staða Spkef sparísjóðs haldið áfram að versna. Í lok ágúst hafi legið fyrir að eignir sem fluttar voru frá Sparísjóðnum í Keflavík til Spkef sparísjóðs mundu ekki duga fyrir innstæðum, en munurinn milli eigna og skulda væri neikvæður um 3,4 milljarða króna. (5:125)

Á fundi kröfuhafa Sparísjóðsins í Keflavík 30. ágúst 2010 hafi þeim verið kynnt óformlegt tilboð fjármálaráðuneytisins. Á meðan beiðni hafi verið viðbragða var unnið að málefnum Spkef sparísjóðs innan ráðuneytisins. Fram kemur að starfsmenn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafi lagst gegn samþykkt tilboðsins, enda væri það byggt á meginreglum sem væru ekki í samræmi við samkomulag stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins eða þá aðferðafræði sem stuðst hefði verið við endurreisn annarra fjármálafyrirtækja. (5:125)

Í minnisblaði fjármálaráðherra til ríkisstjórnarinnar 12. október 2010 um stöðu samningaviðræðna við slitastjórnir Byrs og Sparísjóðsins í Keflavík vegna uppgjörs á yfirfærðum eignum í Byr hf. og Spkef sparísjóðs hafi komið fram að staða Spkef sparísjóðs væri erfið. Eignir dygðu ekki fyrir skuldum og innlánaskuldbindingar einar og sér væru 3,5 milljarðar króna umfram virði eigna, ef miðað væri við forsendur verðmats PricewaterhouseCoopers frá 28. nóvember 2009. Líkur bentu til þess að eignastaðan væri jafnvel enn verri, þar sem efnahagsforsendur verðmatsins hefðu ekki gengið eftir. Jafnframt byggji sparísjóðurinn við lausafjárskort og á meðan hann hefði ekki stofnefnahagsreikning væri nær ómögulegt fyrir hann að laða að innlán stærra aðila og hratt gengi á sparnað viðskiptavina með úttektum innstæðna. Næðust samningar með sáttafjárhæð væri hætta á málsóknum lágmrörkuð, óvissa um framtíð sparísjóðsins mundi skýrast og áhætta sem fælist í ábyrgð ríkissjóðs á innstæðum lágmrörkuð. (5:126)

Fram kemur að samningaviðræður hafi haldið áfram en undir lok árs 2010 kom bakslag í viðræðurnar. Gefin hafi verið út sameiginleg yfirlýsing slitastjórnar sparísjóðsins og stjórnar Spkef sparísjóðs þann 11. febrúar 2011 um að samningaumleitunum væri lokið. (5:126–127)

Eftir að samningaviðræður hafi runnið út í sandinn hafi verið farið að skoða aðra möguleika. Einkum hafi tveir kostir verið skoðaðir, annars vegar endurfjármögnun Spkef sparísjóðs og hins vegar samruni NBI hf. (Landsbankinn) og Spkef sparísjóðs. Skipaður hafi verið vinnuhópur til að meta þessa kosti og lagði hann til að síðari kosturinn yrði valinn. 5. mars 2011 hafi verið undirritaður samningur milli íslenska ríkisins og NBI hf. um yfirtöku bankans á Spkef sparísjóði. (5:127) Aldrei hafi verið gengið frá stofnefnahagsreikningi fyrir Spkef sparísjód og því var ekki um fullfjármagnaðan sparísjód að ræða. (3:111)

Nánar um yfirtöku NBI hf. á Spkef sparísjóði.

Í skýrslunni kemur fram að fjármálaráðuneytið hafi tilkynnt Fjármálaeftirlitinu formlega um samninginn 5. mars 2011 og farið þess á leit við Fjármálaeftirlitið að það tæki ákvörðun í samræmi við ákvæði til bráðabirgða VI í lögum nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Með ákvörðun 5. mars 2011 hafi Fjármálaeftirlitið tekið yfir vald stofnfjáreigendafundar Spkef sparísjóðs. Í ákvörðuninni hafi falist að NBI hf. tæki við rekstri, eignum og skuldbindingum

Spkef sparisjóðs samkvæmt áðurnefndum samningi ríkisins og NBI hf. um yfirtöku á Spkef sparisjóði. (5:127–128)

Fram kemur að samruni Spkef sparisjóðs og NBI hf. hafi farið fram án skuldaskila. Með yfirtökunni hafi tilvist Spkef sparisjóðs lokið. Samkvæmt samningi hafi NBI hf. ekkert greitt vegna yfirtökunnar en kveðið var á um fjárhagslegt uppgjör milli aðila og skyldi uppgjörmið miðast við 7. mars 2011. Ríkissjóður skyldi greiða NBI hf. fjárhæð sem svaraði til neikvæðrar eiginfjárstöðu sparisjóðsins samkvæmt uppgjörreikningnum og skyldi greiðslan vera í formi skuldabréfs. Í samningnum hafi verið kveðið á um frest NBI hf. til að gera athugasemdir við uppgjörreikninginn. Kæmu fram athugasemdir skyldu aðilar taka upp samningaviðræður til að leysa úr ágreiningi. Tækist það ekki skyldi ágreiningurinn lagður fyrir sérstaka úrskurðarnefnd. (5:128–129)

Fram kemur að mikið hafi borið á milli aðila og fór svo að lokum að óskað var eftir að skipuð yrði úrskurðarnefnd í samræmi við ákvæði yfirtökusamningsins. Henni skyldi falið að skera úr um endurgjald til NBI hf. Í úrlausn sinni hafi úrskurðarnefndin miðað við verðmæti eigna sparisjóðsins eins og það hefði réttilega verið metið við gerð uppgjörreikningsins og ekki tekið tillit til atvika sem síðar gerðust eða komu fram eftir þann tíma. Niðurstaða úrskurðarnefndarinnar hafi verið að lækka bæri verðmat eigna Spkef sparisjóðs um rúma 6,8 milljarða króna, en frá þeirri fjárhæð skyldi draga 769 milljónir króna vegna fyrirliggjandi upplýsinga um riftun á innlánskuldbindingum. Samtals skyldi verðmatið því lækka um rúma 6 milljarða króna. Niðurstaðan hafi því verið sú að heildarfjárhæð skuldabréfs sem íslenska ríkið skyldi afhenda NBI hf. skyldi hljóða upp á tæpa 19,2 milljarða króna. (5:130)

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Þær stofnanir sem komu að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs, og nefndin hefur fjallað um eru Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands auk fjármálaráðuneytisins. Þau álitamál sem nefndin taldi rétt að skoða nánar eru m.a. aðgerðir vegna ónógs eigin fjár, lausafjárþyringreiðsla til Sparisjóðsins í Keflavík og aðdragandi og ákvörðun um stofnun Spkef sparisjóðs.

Aðkoma Seðlabanka Íslands.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um lausafjárþyringreiðslu Seðlabanka Íslands til Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs.

Í 7. gr. laga um Seðlabanka Íslands kemur fram í 1. mgr. að bankinn getur veitt lánastofnunum, sem geta átt innlánsviðskipti við bankann, lán með kaupum á verðbréfum eða á annan hátt gegn tryggingum sem bankinn metur gildar. Lánsviðskipti þessi geta verið í innlendi eða erlendri mynt og setur bankinn nánari reglur um viðskipti sín samkvæmt þessari málsgrein. Í 2. mgr. segir að þegar sérstaklega stendur á og Seðlabankinn telur þess þörf til að varðveita traust á fjármálakerfi landsins getur hann veitt lánastofnunum í lausafjávanda ábyrgðir eða önnur lán en um ræðir í 1. mgr. á sérstökum kjörum og gegn öðrum tryggingum en um getur í 1. mgr. eða öðrum skilyrðum sem bankinn setur.

Í skýrslunni kemur m.a. fram að til tryggingar veðláni hjá Seðlabanka Íslands hafi verið hluti skuldabréfa, útgefna af Íbúðalánasjóði (HFF-flokkar), sem Sparisjóðurinn í Keflavík hafði fengið vegna kaupa Íbúðalánasjóðs á lánasafni sparisjóðsins með veðtryggingu í íbúðarhúsnæði. Íbúðalánasjóður keypti útlán af Sparisjóðnum í Keflavík fyrir tæpa 10 milljarða króna 23. mars 2009 og rúma 1,4 milljarða króna í ágúst 2009. (5:91)

Til tryggingar dagláni hjá Seðlabanka Íslands hafi verið skuldabréf útgefið af Reykjanesbæ, RNB 08 1, að nafnvirði 2.050 milljónir króna. Við fall viðskiptabankanna hafi hags-

munaaðilar og sveitarfélögin á Suðurnesjum slegið skjaldborg um Sparisjóðinn í Keflavík. Þannig færði Grindavíkurbær 3 milljarða króna innlán til sparisjóðsins frá einum af föllnu viðskiptabönkunum, eins og framar greinir, og Reykjanesbær ætlaði að leggja andvirði nýrrar skuldabréfaútgáfu, 2,5 milljarða króna, sem innlán hjá sparisjóðnum, bundið til tíu ára. Skuldabréfið var einnig til tíu ára og gefið út í október 2008. Ekki hafi tekist að selja nema 450 milljónir króna að nafnverði af bréfinu. Í nóvember 2008 keypti Sparisjóðurinn í Keflavík það sem var útistandandi af bréfinu, eða 2.050 milljónir króna að nafnverði. Til þess að greiða fyrir skuldabréfið hafi verið bókað innlán í sparisjóðnum í nafni Reykjanesbæjar sem nam söluverðmætinu. Í byrjun nóvember 2008 fékk sparisjóðurinn sérstaka heimild bankastjórnar Seðlabanka Íslands til að víkja frá skilyrðum um tryggingarhæfi verðbréfa vegna dag- og veðlána hjá Seðlabankanum. Eitt af þeim skilyrðum var að skuldabréfaflokkur næmi að minnsta kosti 3 milljörðum króna. (5:91)

Seðlabanki Íslands veitti sjóðnum daglán 7. nóvember 2008 upp á 500 milljónir króna gegn veði í skuldabréfi Reykjanesbæjar. Lánsfjárhæðin hækkaði úr 500 milljónum króna í nóvember 2008 í 1.650 milljónir króna í febrúar 2009, en markaðsvirði bréfsins var metið 1.845 milljónir króna. Skv. 15. gr. reglna nr. 808/2008 um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands má fjárhæð útistandandi daglána aldrei vera hærri en 90 hundraðshlutar af markaðsvirði veðsettra verðbréfa sem sett hafa verið til tryggingar þeim. Hæst fór daglánið í 89,43% af markaðsvirði bréfsins og því var veðsetningin nýtt að fullu. (5:91)

Fulltrúar Seðlabanka Íslands komu á opinn fund nefndarinnar⁸ til að fjalla um lausafjár-fyrirgreiðslu til Sparisjóðsins í Keflavík og hvaða tryggingar voru veittar fyrir henni. Fram kom að í nóvember 2008 hafi sjóðurinn fengið að leggja fram bréf útgefið af Reykjanesbæ sem var í viðskiptum hjá bankanum þar til Spkef sparisjóður var yfirtekinn á árinu 2011. Greint var frá því að bréfið hafi ekki verið í samræmi við reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabankann og um var að ræða þrautavaralán. Þegar Spkef sparisjóður er stofnaður 2010 þá er skaðleysisyfirlýsing frá fjármálaráðuneytinu um eiginfjárframlag til sparisjóðsins metin sem trygging fyrir veðláni til sparisjóðsins.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um hvort bankinn hefði átt að hætta fyrirgreiðslu til sjóðsins í ljósi slæmrar stöðu hans. Fulltrúar Seðlabankans bentu á að það er hlutverk bankans að veita dag- og veðlán gegn öruggum tryggingum. Þrátt fyrir að hið svokallaða Reykjanesbæjarbréf hafi fallið utan reglna bankans verði að horfa til þeirra aðstæðna sem uppi voru þegar lánið var veitt. Þá benti Seðlabanki Íslands á að það er í höndum annarra stofnana að afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækja.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að á meðan Sparisjóðurinn í Keflavík var í umsóknarferli um framlag úr ríkissjóði og í viðræðum við kröfuhafa um fjárhagslega endurskipulagningu sjóðsins var Seðlabankinn meðal stofnana sem bentu á alvarlega stöðu sparisjóðsins, m.a. vegna slæmrar lausa- og eiginfjárstöðu og gjaldeyrisójöfnuðar. Nefndin óskaði því skýringa hjá Seðlabankanum um lausafjár-fyrirgreiðslu til Sparisjóðsins í Keflavík og Spkef sparisjóðs í ljósi þeirra upplýsinga sem bankinn hafði um slæma stöðu sjóðsins. Fram hefur komið að tiltekið bréf útgefið af Reykjanesbæ sem sparisjóðurinn lagði fram í viðskiptum við Seðlabankann í nóvember 2008 hafi ekki verið í samræmi við reglur um viðskipti fjármálafyrirtækja við Seðlabanka Íslands. Bent hefur verið á að við veitingu þessa láns hafi verið uppi óvenjulegar aðstæður í fjármálakerfinu. Að öðru leyti hafi Seðlabankinn starfað samkvæmt lögbundnu hlutverki sínu, þ.e. að veita dag- og veðlán gegn öruggum tryggingum. Upplýst hafi verið að stefnu bankans hafi nú verið breytt og að slík lánveiting

⁸ Fundur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 3. maí 2016. Uptaka á vef Alþingis.

mundi ekki eiga sér stað aftur. Nefndin undirstrikar mikilvægi þess að fylgt sé skýrum reglum við ákvörðun um veitingu lána af hálfu Seðlabanka Íslands.

Aðkoma Fjármálaeftirlitsins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um aðgerðir Fjármálaeftirlitsins gagnvart Sparisjóðnum í Keflavík, síðar Spkef sparisjóði, vegna ónógs eigin fjár.

Skv. ákvæði 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, er Fjármálaeftirlitinu heimilt að veita fjármálafyrirtæki frest í allt að sex mánuði til að auka eiginfjárgrunn sinn og séu til þess ríkar ástæður er Fjármálaeftirlitinu heimilt að framlengja frestinn í allt að sex mánuði til viðbótar. Berist greinargerð stjórnar um ráðstafanir sem hún hyggst grípa til af þessu tilefni ekki innan tilskilins frests, séu úrræði samkvæmt greinargerðinni ekki fullnægjandi að mati Fjármálaeftirlitsins eða líði frestur samkvæmt málsgreininni skal afturkalla starfsleyfi fjármálafyrirtækis.

Í skýrslunni kemur fram að samkvæmt skýrslum Sparisjóðsins í Keflavík til Fjármálaeftirlitsins hafi eiginfjárlutfall sparisjóðsins farið undir lögbundið lágmark í lok árs 2008. Þá hafi eiginfjárlutfall sparisjóðsins verið 7,08% í samanburði við 15,65% í byrjun sama árs. Eiginfjárlutfall sparisjóðsins hafi haldið áfram að lækka árið 2009 og verið 3,43% í árslok. Samkvæmt eiginfjárskýrslu fyrir fyrsta ársfjórðung 2010 hafi eiginfjárlutfall sparisjóðsins verið neikvætt um 17,35%. Fjármálaeftirlitið hafi veitt sparisjóðnum fyrst frest til að auka eiginfjárgrunn sinn 25. maí 2009 þar sem endanlegur ársreikningur barst Fjármálaeftirlitinu 31. mars 2009. Sparisjóðurinn hafi fengið ítrekaða viðbótarfresti, alls þrettán sinnum, allt þar til Fjármálaeftirlitið yfirtók Sparisjóðinn í Keflavík og Spkef sparisjóður var stofnaður. Eiginfjárlutfall sparisjóðsins hafi verið undir lögbundnu lágmarki sex ársfjórðunga í röð. (2:50)

Spkef sparisjóður hafi verið stofnaður 22. apríl 2010 á grunni Sparisjóðsins í Keflavík og starfað þar til undirritaður var samningur milli íslenska ríkisins og NBI hf. um yfirtöku hans á sparisjóðnum 5. mars 2011. Eiginfjárlutfall sparisjóðsins hafi verið undir lögbundnu lágmarki allan starfstíma hans. (2:50)

Í skýrslunni er fjallað almennt um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með lágmarkseiginfjárlutfalli sparisjóðanna eins og áður hefur verið vikið að í áliti þessu. Fram kemur að reglur um lágmarkseiginfjárlutfall fjármálafyrirtækja miða að því að takmarka áhættusækni þeirra og tryggja stöðugleika fjármálakerfisins í heild. (2:44) Bent er á að í ákvæðinu er skýrt kveðið á um að afturkalla skuli starfsleyfi fjármálafyrirtækis takist því ekki að lagfæra eiginfjárlutfall sitt innan 12 mánaða. Þar er ekki vikið að því hvort viðkomandi fjármálafyrirtæki eigi í viðræðum um fjárhagslega endurskipulagningu sem líkur standi til að muni koma fyrirtækinu á réttan kjöl. Fram hafi komið í fundargerðum nefndar um fjármálastöðugleika að nauðsyn þess að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu áður en fresturinn rynni út hafi verið ljós, ella bæri að afturkalla starfsleyfi sparisjóðanna, en það er afar viðrhlutamikil ákvörðun. Fjármálaeftirlitið hafi litið svo á að beiting hennar gagnvart sparisjóði sem væri við það að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu væri það íþyngjandi og kynni að valda þeim sem hún beindist að tjóni og því væri réttara að halda að sér höndum en beita henni. (2:102)

Að mati rannsóknarnefndarinnar hefur löggjafinn, með orðalagi ákvæðisins, markað Fjármálaeftirlitinu það verklag að fjármálafyrirtæki hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þykir að fyrirtækið sé með ónógt eigið fé. Þó er gert ráð fyrir sérstökum aðstæðum án þess að nánar sé gerð grein fyrir hvað í þeim geti falist. Það er mat rannsóknarnefndarinnar að á árunum 2008-2011 hafi ríkt sérstakar aðstæður á íslenskum fjármála-

markaði og því hafi fjármálaþyrtingum réttilega verið veittur viðbótarfrestur skv. 2. málsl. 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002 til að koma eiginfjárgrunni sínum í lögmælt horf. Það vitnar þó um óskýra lagaframkvæmd að sparissjóðir hafi starfað lengur en í 12 mánuði eftir að ljóst var að eiginfjárhlutfall þeirra væri undir lögbundnu lágmarki. (2:102)

Fulltrúar Fjármálaeftirlitsins komu á opinn fund nefndarinnar þar sem rætt var um hvaða ríku ástæður hafi verið uppi þegar ákveðið var að veita Sparissjóðnum í Keflavík viðbótarfrest í aðra sex mánuði til að auka við eiginfjárgrunn sinn. Fram kom að stofnunin hefði litið til þess að viðræður við kröfuhafa voru stöðugt í gangi og því mátti ætla að forsendur væru fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu sjóðsins með þátttöku kröfuhafa. Þá lá fyrir vilji ríkissjóðs til að veita sjóðnum eiginfjárframlag. Það hefði ekki verið fyrr en í apríl 2010 að í ljós kom að ekki næðist samkomulag við kröfuhafa. Þá upplýsti stofnunin að þrátt fyrir að staða sjóðsins hefði stöðugt versnað þá var litið til þess að sjóðurinn átti eignir umfram innlán, allt þar til hann er tekinn yfir. Stofnunin benti þó á að erfitt getur verið að leggja mat á eignasafn líkt og um ræddi en að unnið hefði verið að málefnum sjóðsins með bestu vitneskju um stöðu hans hverju sinni.

Það er mat stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að Fjármálaeftirlitið hafi réttilega veitt Sparissjóðnum í Keflavík frest í allt að sex mánuði til að auka við eiginfjárgrunn sinn í samræmi við 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Nefndin hefur þó efasemdir um hvort ríkar ástæður hafi verið til staðar þegar Sparissjóðnum í Keflavík var veittur viðbótarfrestur í aðra sex mánuði eins og mælt er fyrir um í 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd bendir í því sambandi á að frá því að Sparissjóðnum í Keflavík er fyrst veittur frestur í lok maí 2009 til að auka við eiginfjárgrunn sinn fór staða sjóðsins stöðugt versnandi. Í skýrslunni kemur m.a. fram að strax í mars 2009 hafi stjórnvöldum verið ljós slæm staða Sparissjóðsins í Keflavík. Í aðgerðaáætlun sem dregin hafi verið upp þá og var samstarfsverkefni Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands var staða sparissjóðsins talin svo slæm að taka yrði starfsemi hans yfir á allra næstu dögum. Fljótlega eftir að sparissjóðnum var fyrst veittur frestur til að auka við eiginfjárgrunn sinn í maí 2009 skipaði Fjármálaeftirlitið sérfræðing til að hafa sértækt eftirlit með sjóðnum. Vegna umsóknar sparissjóðsins um eiginfjárframlag úr ríkissjóði óskaði Fjármálaeftirlitið eftir því að framkvæmd yrði áreiðanleikakönnun á útlánasafni sjóðsins. Vegna umsóknarinnar fjallaði Fjármálaeftirlitið einnig um áætlanir sparissjóðsins um fjárhagslega endurskipulagningu. Í október 2009 hafi legið fyrir umsögn Fjármálaeftirlitsins. Fram kom m.a. að fyrir utan mjög erfiða lausafjárstöðu og mikla gjaldeyrisáhættu hafi stofnunin talið afskriftarþörf sparissjóðsins vanmetna og því gæti Fjármálaeftirlitið ekki gefið jákvæða umsögn til ráðuneytisins. Stofnunin taldi verulega óvissu um hvort fjárhagsleg endurskipulagning væri til þess fallin að gera sjóðinn rekstrarhæfan. Fram kemur að þær áreiðanleikakannanir sem gerðar voru árið 2009 gáfu til kynna versnandi stöðu sjóðsins. Í skýrslu PricewaterhouseCoopers frá nóvember 2009 hafi m.a. komið fram að virðisrýrnun var um 13,1 milljarði króna hærri en hún var í árshlutareikningi fyrir tímabilið 1. janúar 2009 til 30. júní 2009. Eigið fé samkvæmt árshlutareikningi að teknu tilliti til viðbótarrýrnunar væri neikvætt um 13,7 milljarða króna. Þá hafi komið fram að staða eignasafnsins kynni að versna og niðurfærsluþörf gæti numið enn hærri fjárhæðum en gert var ráð fyrir. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að frá vori 2009 hafði sparissjóðurinn fengið ítrekaða fresti til að grípa til ráðstafana en eiginfjárhlutfallið var alltaf undir lögbundnu lágmarki eða þar til sparissjóðurinn er tekinn yfir í apríl 2010.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd tekur undir með rannsóknarnefndinni um að löggjafinn hefur með orðalagi ákvæðisins markað Fjármálaeftirlitinu það verklag að fjármálaþyrtingi

hafi ekki starfsleyfi lengur en í sex mánuði eftir að ljóst þykir að fyrirtækið sé með ónógt eigið fé. Ljóst er að gert er ráð fyrir að ríkar ástæður geti leitt til þess að veittur sé viðbótarfrestur í aðra sex mánuði en það er háð mati Fjármálaeftirlitsins hverju sinni hvað teljist vera ríkar ástæður.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að Fjármálaeftirlitið hafi ekki með fullnægjandi hætti rökstutt hverjar ríkar ástæður lágu til grundvallar ákvörðun um að leyfa Sparisjóðnum í Keflavík að starfa á undanþágu í allan þennan tíma. Í skýrslunni kemur fram að Fjármálaeftirlitið hafi litið svo á að beiting ákvörðunar um sviptingu starfsleyfis gagnvart sparisjóði sem væri við það að ljúka fjárhagslegri endurskipulagningu væri það íþyngjandi og kynni að valda tjóni og því væri réttara að halda að sér höndum en beita henni. Þá kom fram á fundi nefndarinnar að stofnunin hefði litið til þess að viðræður við kröfuhafa voru í gangi og því mátti ætla að forsendur væru fyrir fjárhagslegri endurskipulagningu sjóðsins með þátttöku kröfuhafa. Þá lá fyrir vilji ríkissjóðs til að veita sjóðnum eiginfjárframlag. Það hefði ekki verið fyrr en í apríl 2010 að í ljós kom að ekki næðist samkomulag við kröfuhafa. Þá upplýsti stofnunin að þrátt fyrir að staða sjóðsins hefði stöðugt versnað var litið til þess að sjóðurinn átti eignir umfram innlán, allt þar til hann er tekinn yfir.

Nefndin leggur áherslu á að það er vissulega veigamikil ákvörðun að afturkalla starfsleyfi fjármálaefyrirtækis. Hins vegar verði að líta til markmiða reglna um lágmarkseiginfjárlutfall fjármálaefyrirtækja og þeirra upplýsinga sem lágu fyrir um versnandi stöðu sparisjóðsins á þessum tíma, þar á meðal afstöðu Fjármálaeftirlitsins til erfiðleika sparisjóðsins. Nefndin telur ekkert hafa komið fram sem gefið hafi tilefni til að veita sparisjóðnum viðbótarfrest í rúma sex mánuði og að framkvæmd Fjármálaeftirlitsins sé aðfinnsluverð að þessu leyti. Við veitingu viðbótarfrests verður að gera enn strangari kröfur en þegar fyrst er veittur frestur til að auka við eiginfjárlutfallið í sex mánuði. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd undirstrikar að við veitingu slíks frests starfar fjármálaefyrirtæki á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu þar sem það uppfyllir ekki skilyrði um starfsleyfi fjármálaefyrirtækja. Með hliðsjón af öllu framangreindu telur nefndin að grípa hefði mátt fyrr inn í þær aðstæður sem uppi voru. Þá gerir nefndin alvarlegar athugasemdir við að Spkef sparisjóði hafi verið leyft að starfa í rúmt ár án þess að uppfylla skilyrði um starfsleyfi fjármálaefyrirtækja.

Aðkoma fjármálaráðuneytisins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur fjallað um aðkomu fjármálaráðuneytisins að mál-efnum Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar eru rakin þau sjónarmið sem lágu að baki því að endur- reisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð. Fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið skýrt fram að ákvörðunin hefði verið pólitísk. Fram hafi komið í máli efnahags- og viðskiptaráðherra að honum og fjármálaráðherra hafi þótt mjög mikið til vinnandi að hér yrði áfram sæmilega burðugt sparisjóðakerfi. Hugmyndin var að sparisjóðirnir mundu gegna því hlutverki sem þeir höfðu lengst af gegnt sem staðbundnar stofnanir í heimabyggð og að stóru leyti í eigu heimamanna. Hann hefði talið að endurreist fjármálakerfi yrði heilbrigðara ef stöðirnar væru fleiri en þrjár svipaðir viðskiptabankar, bæði frá samkeppnissjónarmiði og fjármálastöðugleika og jafnvel valdreifingarsjónarmiði einnig. Án Sparisjóðsins í Keflavík hefði sparisjóðanetið aldrei orðið almennileg stöð í nýju fjármálakerfi. Það hefði hins vegar ekki tekist nema að mjög litlu leyti og hefðu verið ákveðin vonbrigði hvernig úr rættist. Aðspurður um ólíkar leiðir sem farnar voru með Sparisjóðinn í Keflavík og Byr sparisjóð, þ.e. að stofna sparisjóð og hlutafélag, sagði hann að þingmenn og ráðherrar, og kannski fjármálaráðherra sérstaklega, hefðu haft skoðanir á þessu. Aðilar sem tengdust sparisjóðunum

hefðu barist fyrir þeim lausnum sem þeir töldu æskilegar og því hafi pólitískur þrýstingur verið mikill. (5:122)

Í skýrslu fjármálaráðherra hafi komið fram að þegar Byr sparisjóður og Sparisjóðurinn í Keflavík voru teknir yfir hafi verið ákveðið að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem sparisjóð í þeirri von að hann gæti síðar orðið kjölfesta í því sem eftir væri af sparisjóðakerfinu. Menn hafi talið allgóðar líkur á að Sparisjóðurinn í Keflavík gæti starfað áfram sem slíkur og kannski í fyllingu tímans „móðurstöð“ eða bakhjarl fyrir aðra minni sparisjóði. Byr sparisjóður hafi verið mun stærri biti og mat manna að meiri líkur væru á því að unnt væri að fá aðra aðila að því að endurreisa hann sem hlutafélagabanka. Í tilviki Sparisjóðsins í Keflavík var gengið út frá því að það yrði að vera ríkið, „það myndu ekki aðrir mæta“ og lýsa yfir áhuga á að leggja inn stofnfé í endurreisn hans. Allan tímann hafi verið gert ráð fyrir að eitthvert eigið fé væri eftir í sparisjóðnum. Fjármálaráðherra hafi rekið minni til þess að þegar sparisjóðurinn var tekinn yfir hafi verið uppi getgátur um að eigið fé væri orðið lítið sem ekkert en þó ekki verra en það. Síðan hafi staða sparisjóðsins reynst enn „hryllilegri“ en menn höfðu áttað sig á. Smátt og smátt hafi komið í ljós hversu illa staddur hann hafi verið. Hver einasta nýja úttekt á stöðunni og á eignasafninu hafi undantekningarlaust verið verri en sú á undan. (5:123)

Í skýrslu aðstoðarforstjóra Fjármálaeftirlitsins hafi komið fram að hann taldi að ákvörðun um stofnun Spkef sparisjóðs hafi verið fjármálaráðuneytisins. Hann hafi skynjað ríkan og rótgróinn vilja í öllum flokkum til að styðja við sparisjóðina. Í skýrslu skrifstofustjóra í efnahags- og viðskiptaráðuneyti hafi komið fram að sérfræðihópur hafi viljað fara sömu leið með Byr sparisjóð og Sparisjóðinn í Keflavík, þ.e. að stofna hlutafélög um þá báða, en meðal ráðamanna var vilji til að fara sparisjóðaleiðina. Aðspurður hvort vitneskjan um alvarlega stöðu sparisjóðsins hafi ekki skilað sér til ráðamanna sagðist hann ekki geta svarað fyrir þá en geta þó sagt að margir starfsmenn stjórnsýslunnar hafi ekki verið sáttir við þróun mála á þessum tíma. (5:123)

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar er í lok umfjöllunar um eftirmála yfirtöku NBI hf. á Spkef sparisjóði haft eftir fjármálaráðherra að það hafi verið orðið ljóst að sparisjóðurinn kæmi ekki út á núlli eins og hann hafi talið á ákveðnu tímabili. Ríkissjóður mundi þurfa að greiða eitthvað vegna innstæðnanna en vonir hefðu verið bundnar við að það yrði minna en niðurstaða gerðardómsins var. Í skýrslunni er haft eftir ráðherra: „Auðvitað tók þetta langan tíma, menn biðu eftir endurnýjuðu mati á eignasafninu. Það hefði verið betra að horfast í augu við þetta fyrr og taka starfsemi sparisjóðsins niður mun fyrr hefðu menn haft upplýsingar um hversu illa hann var staddur. En sparisjóðurinn starfar jú á undanþágu frá FME og þeir með sinn tilsjónarmann þarna inni, þannig að það var í þeirra höndum að gera viðvart um að þeir teldu stofnunina ekki starfhæfa. Ég held að við höfum bara sagt það á þessum tíma og það var ekkert verið að fela það að í og með var verið að reyna að sjá hvort hægt væri að bjarga langstærsta sparisjóðnum sem eftir var starfandi sem slíkum og hann gæti þá tilheyrð fjölskyldunni áfram.“ (5:130)

Fram kemur að lengi vel hafði Sparisjóðurinn í Keflavík og síðar Spkef sparisjóður átt við mikinn lausafjórvaða að stríða. Lausafjórvaðinn hafi hins vegar ekki getað skýrt „ónýtt“ eignasafn. Aðspurður hvort hann teldi að stjórnendur sparisjóðsins hafi blekkst stjórnvöld svaraði fjármálaráðherra: „Ég vil ekki nota það orð en þeir voru allavega ekkert að hafa fyrir því að upplýsa um slík sérstök áhyggjuefni. [...] Ég segi fyrir mig að ég hafði ekki hugmynd um það sem núna virðist vera að birtast mönnum í formi þess hvernig útlán voru þarna, án trygginga og allt þetta. Maður verður mjög sjokkeraður þegar maður sér slíkt eftir á. Ég hef velt því fyrir mér af hverju maður var ekki upplýstur um að það væru til þá þegar einhverjar

skýrslur sem sýndu kolsvarta mynd af ástandinu en þess minnst ég ekki að hafi verið. Þessi úttekt á sparisjóðnum frá því fyrir hrun, [...] ég vissi hreinlega ekki að þetta væri til fyrr en nýlega.“ (5:130)

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að árið 2008 hafi Fjármálaeftirlitið lokið við skýrslu um útlánaáættu, markaðsáættu og eftirlit með peningaþvætti hjá Sparisjóðnum í Keflavík í september 2008. Í niðurstöðum skýrslunnar sagði að útlánasafn sparisjóðsins væri almennt nokkuð vel dreift en gæði þess væru vafasöm. Þó að vanskil væru í lágmarki væru þau að aukast, lán til venslaðra aðila væru umtalsverð og 90% útlána með veði í hluta-bréfum væru tryggð með veði í óskráðum hlutabréfum. Verðmæti trygginga væri í mörgum tilvikum undir lánsfjárhæð eða ofmetið og hefði sparisjóðurinn lítið hirt um að gera veðköll. Fyrirséð væru útlánatöp vegna ofmats á verðmæti félaga, óhóflegar bjartsýni í útlánnum og hirðuleysi við innheimtu lána. Tryggingaþekja sparisjóðsins vegna lána með veði í hluta-bréfum Icebank hf. og stofnfjárbréfum sparisjóðsins var talin óviðunandi. Athugasemdir Fjármálaeftirlitsins hafi líka snúið að því að mikið skorti á að fullnægjandi reglur væru til staðar um útlánaáættu, koma þyrfti upp matskerfi á viðskiptavinnum og útlánaeftirlit þyrfti að gera auknar kröfur um gæði trygginga. (5:35)

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram um viðbrögð og eftirfylgni við skýrslu Fjármálaeftirlitsins að Sparisjóðurinn í Keflavík hafi tekið skýrslu Fjármálaeftirlitsins fyrir á fundi sínum í lok september 2008. Sparisjóðsstjóra hafi verið falið að bregðast við athugasemdom og ábendingum Fjármálaeftirlitsins og kynna framgang við úrvinnslu fyrir stjórn með reglulegum hætti. Skýrslu ytri endurskoðanda um þær breytingar sem gerðar hefðu verið hjá sparisjóðnum í kjölfar skýrslunnar var hins vegar aldrei skilað. Í svari Fjármálaeftirlitsins við fyrirspurn rannsóknarnefndarinnar kom fram að ekki hefði verið gengið eftir umræddri skýrslu af hálfu Fjármálaeftirlitsins þar sem allar forsendur hefðu breyst með falli banka-kerfisins fyrri hluta októbermánaðar 2008. Ýmislegt sem fram kæmi í skýrslunni hefði breyst á stuttum tíma, sérstaklega varðandi mat á eignarhlutum í félögum og virði trygginga. Starfsmenn Fjármálaeftirlitsins hefðu aftur á móti fundað reglulega með stjórnendum Sparisjóðsins í Keflavík á þessum tíma og á þeim fundum verið upplýstir um stöðu mála hjá sparisjóðnum. (5:36)

Rætt var við þrjá fyrrverandi fjármálaráðherra á opnum fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar,⁹ Árna M. Mathiesen,¹⁰ Guðlaug Þór Þórðarson¹¹ og Steingrím J. Sigfússon.¹² Aðspurður kvaðst Árni M. Mathiesen fyrrverandi fjármálaráðherra ekki hafa séð skýrslu Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóðinn í Keflavík frá september 2008 og taldi að hún hefði ekki borist fjármálaráðuneytinu á þeim tíma er hann var ráðherra. Fram kom að málefni Sparisjóðsins í Keflavík og annarra sparisjóða hefðu ekki komið inn á borð fjármálaráðherra á þessum tíma, þ.e. fyrir setningu neyðarlaganna. Guðlaugur Þór Þórðarson var settur fjármálaráðherra og fór með málefni sem sneru að sparisjóðunum. Hann kvaðst hafa sett reglur um eiginfjárframlög til sparisjóða á grundvelli neyðarlaganna en markmið þeirra var m.a. að ná fram hagræðingu í sparisjóðakerfinu. Hann sagðist ekki hafa skoðað ákveðnar skýrslur eða úttektir á einstaka sparisjóðum í því sambandi. Steingrímur J. Sigfússon, fyrrverandi

⁹ Fundur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 3. maí 2016. Uptaka á vef Alþingis.

¹⁰ Árni M. Mathiesen var fjármálaráðherra 2005–2009.

¹¹ Í skýrslunni segir að Árni M. Mathiesen, þáverandi fjármálaráðherra, taldi rétt að víkja sæti við undirbúning, meðferð og töku ákvarðana varðandi endurfjármögnun og endurskipulagningu sparisjóðanna vegna eignarhlutar síns í Byr sparisjóði. Guðlaugur Þór Þórðarson, þáverandi heilbrigðisráðherra, var því settur til að fara með málið og taka ákvörðun í því. (3:118).

¹² Steingrímur J. Sigfússon var fjármálaráðherra 2009–2011.

fjármálaráðherra, sagði að það væri rétt haft eftir honum í skýrslunni, þ.e. honum var ekki kunnugt um skýrsluna og vissi ekki af henni fyrir en síðar þegar rannsóknarnefndin upplýsir um að hún hafi legið fyrir.

Steingrímur J. Sigfússon, fyrrverandi fjármálaráðherra, benti jafnframt á að óvíst væri hvort vitneskja um skýrsluna hefði breytt öllu þar sem ákveðið ferli hófst með neyðarlögunum, umsókn Sparisjóðsins í Keflavík um eiginfjárframlag og viðræður við kröfuhafa. Ferlinu lauk þegar tilraunir til fjárhagslegrar endurskipulagningar gengu ekki lengur.

Aðspurður um þá ákvörðun að stofna Spkef sparisjóð í ljósi versnandi stöðu Sparisjóðsins í Keflavík og rekstur Spkef sparisjóðs með tilheyrandi tjóni sagði Steingrímur J. Sigfússon að það hefði legið fyrir að staða sparisjóðsins væri erfið strax haustið 2008. Þó hefði verið ljóst að ríkur vilji var til að reyna að verja það sem eftir var af sparisjóðakerfinu og var lífvænlegt. Sá vilji var ekki einungis hjá stjórnvöldum og þverpólitískur heldur var einnig ríkur vilji sem birtist heimafyrir, þ.e. á svæði Sparisjóðsins í Keflavík. Einkum hafi verið horft á eiginfjávanda sparisjóðsins frá sjónarhóli fjármálaráðuneytisins. Við stofnun Spkef sparisjóðs hafi verið nýleg gögn sem sýndu að það væru eignir umfram innlán. Vísaði hann til rannsóknarskýrslunnar þar sem rakið er hvers vegna sparisjóðaformið varð fyrir valinu og sagði að undirliggjandi hefði verið yfirlýsing ríkisins um tryggingu innstæðna og ákveðið var að fara sömu leið og með bankana, þ.e. að stofna nýja stofnun á grunni þeirra gömlu.

Gylfi Magnússon, fyrrverandi viðskiptaráðherra,¹³ benti á að ekki hefði orðið tjón vegna nýrra innlána eftir haustið 2008 í Sparisjóðnum í Keflavík og síðar í Spkef sparisjóði, sem þó voru fá, heldur hefði tjón ríkissjóðs fyrst og fremst komið til vegna þess hvernig eignasafn sparisjóðsins var. Ekki hefði verið hægt að falla frá yfirlýsingu um tryggingu innstæðna. Aðspurður um pólitíska ákvarðanatöku í málefnum Sparisjóðsins í Keflavík og síðar Spkef sparisjóðs og hvort hún hefði verið rædd í ríkisstjórn sagði Steingrímur J. Sigfússon, fyrrverandi fjármálaráðherra, að ekki hefðu verið teknar ákvarðanir um örlög einstakra fjármálastofnana í ríkisstjórn enda ekki hlutverk hennar. Benti hann á að Fjármálaeftirlitið færi með valdheimildir sem lúta að starfsleyfum fjármálastofnana. Í ríkisstjórn hefði fyrst og fremst verið fjallað almennt um stöðu mála og upplýst um aðstæður. Þá sagði hann að ákvarðanir um fjármálastofnanir hefðu alltaf verið teknar á réttum stað þrátt fyrir að pólitísk stefna lægi fyrir og ríkur vilji heimamanna og á Alþingi til að aðstoða sparisjóðina. Aðspurður um hvort ríkur pólitískur vilji hafi leitt til þess að ekki var horft til viðvörunarmerkja sem voru á lofti við ákvarðanatöku sagði Steingrímur J. Sigfússon, fyrrverandi fjármálaráðherra, að stefna hefði verið mörkuð með neyðarlögunum, þ.e. að ríkið aðstoðaði sparisjóði í vanda. Hann benti á að hlutverk Fjármálaeftirlitsins hefði verið vandmeðfarið og að fram hefði komið gagnrýni á stofnunina bæði fyrir að gefa fjármálafyrirtækjum aðlögunartíma eins og í tilviki Sparisjóðs Keflavíkur og hins vegar fyrir að ganga of hart að fjármálafyrirtækjum þegar þau hefðu verið komin í vanda. Taldi fyrrverandi ráðherra að eins og staðan hefði verið þá í samfélaginu hefði verið vilji til að veita stofnunum meiri umþóttunartíma en ella.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að í skýrslunni komi skýrt fram að sú ákvörðun að stofna nýjan sparisjóð á grunni Sparisjóðsins í Keflavík hafi byggt á vilja ráðamanna til að viðhalda sparisjóðakerfinu í landinu og endurreisa það. Um hafi verið að ræða pólitíska ákvörðun sem m.a. var reist á byggðasjónarmiðum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd getur ekki gert athugasemdir við pólitíska ákvarðanatöku ráðherra en telur edlilegt að horft sé til þess hvaða undirbúningur lá að baki henni og hvaða forsendur voru lagðar til grundvallar í ljósi þess sem greint er frá í skýrslunni um versnandi stöðu sparisjóðsins og þess kostnaðar

¹³ Gylfi Magnússon var viðskiptaráðherra 2009 og efnahags- og viðskiptaráðherra 2009–2010.

sem fallið hefur á ríkissjóð vegna þessarar tilraunar til endurreisnar sparissjóðakerfisins. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að í skýrslunni er ítarlega rakin tilraun Sparissjóðsins í Keflavík til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Þar birtast sláandi upplýsingar um hvernig sparissjóðurinn hélt áfram starfsemi þrátt fyrir að upplýsingar og gögn stjórnvalda hafi gefið til kynna að staða hans hafi sífellt farið versnandi.

Nefndin vekur jafnframt athygli á að í skýrslu fyrrverandi fjármálaráðherra fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið fram að taka hefði mátt starfsemi sparissjóðsins niður mun fyrr ef upplýsingar hefðu legið fyrir um hversu illa hann var staddur. Hann hafi bent á að sparissjóðurinn starfaði á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu sem hafi haft tilsjónarmann með sjóðnum þannig að það hafi verið í höndum stofnunarinnar að bregðast við efsjóðurinn væri ekki starfhæfur. Í skýrslu fyrrverandi fjármálaráðherra hafi jafnframt komið fram að hann hafi velt því fyrir sér af hverju hann var ekki upplýstur um að til væru þá þegar skýrslur sem sýndu kolsvarta mynd af ástandinu en hann minnst þess ekki að hafa verið það. Hann hafi ekki vitað af úttekt sem gerð hafði verið á sparissjóðnum fyrir hrun fyrr en nýlega áður en skýrslutakan fór fram.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að skýrsla fjármálaráðherra fyrir rannsóknarnefndinni bendi til þess að stjórnvöld hafi ekki litið til allra fyrirbyggjandi gagna við töku ákvörðunar um endurreisn Sparissjóðsins í Keflavík. Nefndin telur að við þessar aðstæður, þar sem fyrrisjáanleg voru mikil útgjöld ríkissjóðs, hefði verið eðlilegt að kalla eftir öllum gögnum er málið varðaði. Má ætla að þá hefði skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparissjóðinn í Keflavík frá september 2008 einnig komið til skoðunar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gagnrýnir ekki að stjórnvöld skuli hafa sett sér tiltekin pólitísk markmið við endurreisn fjármálakerfisins og tekur undir þau sjónarmið sem m.a. birtast í skýrslum fyrrverandi ráðherra fyrir rannsóknarnefndinni og komu fram á fundi nefndarinnar að víðtækur vilji var til þess að standa vörð um sparissjóðakerfið. Fyrir nefndinni hafi hins vegar komið fram sjónarmið og vangaveltur um hverju hafi í raun staðið til að bjarga. Í því sambandi vekur nefndin athygli á þeim miklu breytingum sem höfðu orðið á starfsumhverfi sparissjóðanna og raktar eru fyrr í áliti þessu. Þótt ekki sé hægt að setja alla sparissjóðina undir sama hatt sé ljóst að margir þeirra höfðu fjarlægst upphaflegt hlutverk sitt og almennt höfðu sparissjóðir tapað sínum sérkennum sem áður aðgreindu þá frá viðskiptabönkunum. Umfjöllun um breytt eðli sparissjóðanna var hins vegar takmörkuð og hefði verið æskilegt að mati nefndarinnar að markviss umræða um stöðu þeirra og framtíð hefði farið fram.

Nefndin vekur jafnframt athygli á ályktun rannsóknarnefndarinnar um þá ákvörðun að endurreisa Sparissjóðinn í Keflavík sem sparissjóð í þeirri von að hann gæti síðar orðið kjölfesta í sparissjóðakerfinu. Rannsóknarnefndin hafi talið þetta skjóta skökku við í ljósi þess að ákveðið var að stofna hlutafélag á grunni Byrs sparissjóðs, sem hafði þá þegar tekið að sér hlutverk sem telja mættu til kjölfestu í sparissjóðakerfinu, til að mynda með því að taka að sér greiðslumiðlun og uppfyllingu bindiskyldu fyrir sparissjóðakerfið. Þó verði að hafa í huga að við þessa ákvörðun hafi einnig verið tekið mið af byggðarökum.

Við umfjöllun um ákvörðun stjórnvalda að endurreisa Sparissjóðinn í Keflavík sem Spkef sparissjóð telur nefndin að líta þurfi til þeirra aðstæðna sem stjórnvöld voru í. Með neyðarlögunum nr. 125/2008 hafi verið gert ráð fyrir ákveðinni aðkomu stjórnvalda að málefnum sparissjóðanna. Sama dag og lögin voru sett, 6. október 2008, gaf ríkisstjórn út yfirlýsingu um að innstæður í innlendum viðskiptabönkunum og sparissjóðum og útibúum þeirra hér á landi yrðu tryggðar að fullu. Yfirlýsingin var endurtekin 3. febrúar 2009 og útrekuð í desember sama ár. (3:168) Þótt um hafi verið að ræða pólitíska yfirlýsingu var varla hægt að víkjast

undan henni og stjórnvöld hafi því unnið að málefnum sparisjóðanna samkvæmt framan- greindum markmiðum. Innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar komu fram sjónarmið um að stjórnvöld hefðu mátt kanna frekar hvort aðrar leiðir hefðu verið færar til að tryggja innstæður en að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð, eins og síðar var gert.

Í nefndinni var rætt um hvort pólitísk stefnumótun eða pólitískur vilji ráðamanna að því er varðar starfsemi Sparisjóðsins í Keflavík hefði með einhverjum hætti haft áhrif á aðkomu eftirlitsstofnana að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík, þ.e. Fjármálaeftirlitið og Sedlabanka Íslands. Nefndin telur fram að á opnum fundi nefndarinnar hafi ekki verið ágreiningur um að ákvörðun um að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð hafi verið pólitísk en ekki var tekið undir sjónarmið um að pólitískur þrýstingur hefði haft áhrif á störf eftirlitsstofnana. Hlutverk og ábyrgð stofnana sem komu að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík hafi verið skýrt og þær tekið sjálfstæðar ákvarðanir.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggur áherslu á mikilvægi þess að sjálfstæðar eftirlitsstofnanir geti sinnt störfum sínum án áhrifa frá því ráðuneyti sem þær heyra stjórnskipulega undir. Nefndin telur ljóst að allt frá því að erfiðleikar Sparisjóðsins í Keflavík urðu stjórnvöldum ljós hafi legið fyrir gögn um slæma stöðu hans. Gögnin hafi enn fremur bent til þess að því pólitíska markmiði sem stefnt var að með endurreisn Sparisjóðsins í Keflavík sem Spkef sparisjóðs hafi verið illmögulegt að ná en engu síður hafi sparisjóðurinn starfað í rúm tvö ár með tilheyrandi tjóni ríkissjóðs. Nefndin telur að væntanlega hefði verið hægt að koma í veg fyrir eða takmarka það tjón þegar sýnt var hvert stefndi. Nefndin telur ljóst að hinn pólitíski vilji til að halda Sparisjóðnum í Keflavík á lífi hafi verið mjög afgerandi. Af umfjöllun rannsóknarskýrslunnar má ráða að meðan á fjárhagslegri endurskipulagningu sparisjóðsins stóð hafi farið fram samráð milli ráðuneyta, Fjármálaeftirlits og Sedlabanka Íslands. Ráðherra geti þannig ekki vísað allri ábyrgð á Fjármálaeftirlitið um að stofnuninni hefði borið að taka sparisjóðinn niður fyrir í ferlinu ef hún taldi sparisjóðinn ekki starfhæfan. Hins vegar telur nefndin ljóst að Fjármálaeftirlitið hefði átt að bregðast við aðstæðum og vanda Sparisjóðsins í Keflavík lögum samkvæmt óháð vilja ráðuneytisins.

VIII. Samantekt á álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggur áherslu á að hlutverk nefndarinnar er að gefa Alþingi álit um skýrsluna og gera tillögur um úrvinnslu og meðferð niðurstaðna hennar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur rannsóknarskýrsluna mikilvæga heimild um aðdraganda og orsakir falls og rekstrarerfiðleika sparisjóðanna. Fyrir liggur skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Af skýrslunum má draga lærdóm um löggjöf er varðar íslenskt fjármálakerfi, opinbert eftirlit og viðbrögð við efnahagsáfallum. Í skýrslunni er einnig umfjöllun um breytta stöðu og tilvistarvanda sparisjóðanna sem getur verið til gagns í umræðu og stefnumótun til framtíðar. Þá varpar skýrslan ljósi á viðskiptahætti einstakra sparisjóða á ákveðnum tíma. Ljóst er að víða voru brotalamir í rekstri sparisjóðanna og ýmislegt sem greint er frá um fjármálaheiminn á þessu tímabili orkar tvímælis umfram þau mál sem litið hefur verið á sem beinlínis saknæmt athæfi. Innan nefndarinnar hafa komið fram sjónarmið um að fara hefði mátt í ítarlegri könnun á einstökum málum og leiða fram á afdráttarlausari hátt misfellur í stjórn sumra sparisjóða. Á það er hins vegar að líta að mörgum málum var vísað til þar til bærra yfirvalda þar sem grunur lék á um refsiverða háttsemi.

Nefndin kaus að afmarka umfjöllun um skýrsluna og álit sitt um hana við ákveðna hluta skýrslunnar en telur brýnt að skýrslan nýtist í stefnumótunarvinnu við endurskoðun á framtíð

sparisjóðanna í samræmi við ályktun Alþingis nr. 29/138. Í samræmi við hlutverk stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hefur nefndin í umfjöllun sinni lagt áherslu á aðkomu opinberra aðila að málefnum sparisjóðanna, þ.e. ráðherra og opinberra eftirlitsstofnana. Í því sambandi hefur nefndin einkum fjallað um fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna í kjölfar falls bankanna haustið 2008. Nefndin ákvað að taka sérstaklega til umfjöllunar málefni Sparisjóðsins í Keflavík, síðar Spkef sparisjóðs. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd taldi jafnframt nauðsynlegt að fjalla um aðkomu Alþingis að málefnum sparisjóðanna og áhrif lagasetningar á starfsemi þeirra.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur lagt áherslu á að rannsóknarnefnd vinni störf sín af heilindum og fagmennsku, að hófs sé gætt í orðalagi, að staðhæfingar séu réttar og mannorð manna sé ekki að ósekju skaðað. Nefndin vekur athygli á að aðilum sem skýrslan varðaði var gefinn kostur á að leiðrétta staðreyndavillur eða koma á framfæri upplýsingum sem þeir teldu geta komið að gagni við að varpa ljósi á atburðarásina. Þá voru tilvitnanir í þá sem gáfu skýrslu fyrir rannsóknarnefndinni kynntar viðkomandi og þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur þetta merki um gott verklag við gerð rannsóknarskýrslna. Hins vegar leggur nefndin áherslu á að kröfur um hlutleysi mega ekki verða til þess að rannsóknarnefnd veigri sér við að draga ályktanir og setja fram niðurstöður sínar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að rannsóknarskýrslan hafi í meginatriðum verið unnin í samræmi við fyrirmæli þingsályktunarinnar. Nefndin hefur ákveðnar efasemdir um umfang skýrslunnar með hliðsjón af þeim tíma og kostnaði sem fór í vinnu við hana en það skýrist að hluta til af víðtæku orðalagi þingsályktunar Alþingis nr. 42/139.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur ljóst að þær lagabreytingar sem gerðar voru í aðdraganda hlutafélagavæðingar sparisjóðanna og með lögum nr. 71/2001 breyttu hugmyndafræðilegum grunni sparisjóðanna og edli þeirra. Með hliðsjón af þeim atburðum og lagasetningu sem fylgdi í kjölfarið hefði lagasetningin þurft að vera vandaðri og betur undirbúin. Í löggjafarstarfinu er samráð við hagsmunaaðila mikilvægt þar sem þeir sem lagasetning varðar eiga þess kost að hafa áhrif á efni hennar. Löggjafinn verður þó ætíð að meta áhrif lagasetningarinnar og ræða mögulega framkvæmd hennar. Nefndin leggur áherslu á að vanda þurfi lagasetningu og mikilvægi þess að þingmönnum gefist ráðrúm til að taka frumvörp til faglegrar skoðunar og upplýstrar málefnalegrar umræðu. Þá vekur nefndin athygli á umfjöllun í skýrslunni um innleiðingu Evrópureglna á fjármálamarkaði, þar sem m.a. kemur fram að almennt hafi ekki verið valin sú leið að nota það svigrúm sem leiðir af gerðum Evrópusambandsins til að setja strangari reglur um starfsheimildir fjármála-fyrirtækja, heldur voru lágmarkskröfur almennt láttnar duga.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að í ályktunum rannsóknarnefndarinnar um eftirlit Fjármálaeftirlitsins með sparisjóðunum, m.a. umfjöllun rannsóknarnefndarinnar um óskýra lagaframkvæmd stofnunarinnar vegna ónógs eigin fjár hjá sparisjóðunum á grundvelli 86. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, felist ábendingar um að skoða þurfi þau lagaákvæði sem um ræðir og framkvæmd eftirlitsins. Nefndin bendir á að ábendingar rannsóknarnefndarinnar eru ekki skýrar eða ítarlegar að þessu leyti en telur rétt að þær verði teknar til skoðunar og að kannað verði hvort skýra þurfi lagaákvæði frekar eða skerpa á hlutverki Fjármálaeftirlitsins við tilteknar aðstæður og skyldu þess til að grípa til úrræða. Það sama á við um ábendingu rannsóknarnefndarinnar um misræmi við túlkun og framkvæmd laga að því er varðar reikningsskil sparisjóðanna.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggur áherslu á að horfa þurfi til aðgerða stjórnvalda við fjárhagslega endurskipulagningu sparisjóðanna með það í huga að um var að ræða

óvenjulegar aðstæður. Nefndin tekur undir gagnrýni rannsóknarnefndarinnar er varðar skort á varðveislu gagna og upplýsinga hjá samráðsvettvangi stjórnvalda og telur brýnt að skráning upplýsinga og samskipta í íslenskri stjórnsýslu komist í fastari skorður til að stuðla að formfestu og vandaðri stjórnsýsluháttum. Nefndin leggur jafnframt áherslu á að skipting ábyrgðar sé skýr í íslenskri stjórnsýslu.

Nefndin hefur litið til athugasemda rannsóknarnefndarinnar um að ákveðinnar tregðu virðist hafa gætt hjá stjórnvöldum við að taka ákvarðanir sem tengdust stærri sparisjóðunum í upphafi árs 2009. Nefndin áréttar að stjórnvöld hafi þurft að forgangsraða þegar óvissa var uppi um framtíð fjármálakerfisins hér á landi og að endurreisn viðskiptabankanna hafi verið í fyrirrúmi fyrst um sinn eftir fall þeirra. Þó verði að draga þann lærdóm af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar að stjórnvöld verði að vera í stakk búin til að takast á við efnahagsáföll sem hafa áhrif á allar tegundir fjármálastofnana. Að mati rannsóknarnefndarinnar er ákveðinn veikleiki fólgin í tvískiptu eftirliti Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins og að ekki sé vel skilgreindur vettvangur þar sem heildstætt mat er lagt á stöðu fjármála fyrirtækjanna og áhrif innan fjármálakerfisins. Nefndin telur rétt að þessar ábendingar rannsóknarnefndarinnar verði teknar til skoðunar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd fjallaði um aðkomu stjórnvalda að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík. Nefndin vekur athygli á því að Seðlabanki Íslands veitti Sparisjóðnum í Keflavík og Spkef sparisjóði lausafjár fyrirgreiðslu en fram kom fyrir nefndinni að bréf útgefið af Reykjanesbæ sem sparisjóðurinn lagði fram í viðskiptum við Seðlabankann í nóvember 2008 var ekki í samræmi við reglur um viðskipti fjármála fyrirtækja við bankann. Bent hefur verið á að við veitingu þessa láns hafi verið uppi óvenjulegar aðstæður í fjármálakerfinu. Að öðru leyti hafi Seðlabankinn starfað samkvæmt lögbundnu hlutverki sínu, þ.e. að veita dag- og veðlán gegn öruggum tryggingum. Upplýst hafi verið að stefnu bankans hafi nú verið breytt og að slík lánveiting mundi ekki eiga sér stað aftur. Nefndin undirstrikar mikilvægi þess að fylgt sé skýrum reglum við ákvörðun um veitingu lána af hálfu Seðlabanka Íslands.

Það er mat stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að Fjármálaeftirlitið hafi réttilega veitt Sparisjóðnum í Keflavík frest í allt að sex mánuði til að auka við eiginfjárgrunn sinn í samræmi við 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Nefndin hefur þó efasemdir um hvort ríkar ástæður hafi verið til staðar þegar Sparisjóðnum í Keflavík var veittur viðbótarfrestur í aðra sex mánuði eins og mælt er fyrir um í 4. mgr. 86. gr. laga nr. 161/2002. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd bendir í því sambandi á að frá því að Sparisjóðnum í Keflavík er fyrst veittur frestur í lok maí 2009 til að auka við eiginfjárgrunn sinn fór staða sjóðsins stöðugt versnandi eins og nánar er rakið í álitinu þessu. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að Fjármálaeftirlitið hafi ekki með fullnægjandi hætti rökstutt hverjar ríkar ástæður lágu til grundvallar ákvörðun um að leyfa Sparisjóðnum í Keflavík að starfa á undanþágu í allan þennan tíma. Við veitingu viðbótarfrests verður að gera enn strangari kröfur en þegar fyrst er veittur frestur til að auka við eiginfjárlutfallið í sex mánuði. Nefndin telur ekkert hafa komið fram sem veitt hafi tilefni til að veita sparisjóðnum viðbótarfrest í rúma sex mánuði og að framkvæmd Fjármálaeftirlitsins sé aðfinnsluverð að þessu leyti. Þá gerir nefndin alvarlegar athugasemdir við að Spkef sparisjóði hafi verið leyft að starfa í rúmt ár án þess að uppfylla skilyrði um lögbundið eiginfjárlutfall.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að í skýrslunni komi skýrt fram að sú ákvörðun að stofna nýjan sparisjóð á grunni Sparisjóðsins í Keflavík hafi byggt á vilja ráðamanna til að viðhalda sparisjóðakerfinu í landinu og endurreisa það. Um hafi verið að ræða pólitíska ákvörðun sem m.a. var reist á byggðasjónarmiðum. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd getur

ekki gert athugasemdir við pólitíska ákvarðanatöku ráðherra en telur edlilegt að horft sé til þess hvaða undirbúningur lá að baki henni og hvaða forsendur voru lagðar til grundvallar í ljósi þess sem greint er frá í skýrslunni um versnandi stöðu sparissjóðsins og þess kostnaðar sem fallið hefur á ríkissjóð vegna þessarar tilraunar til endurreisnar sparissjóðakerfisins.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vekur athygli á að í skýrslunni er ítarlega rakin tilraun Sparissjóðsins í Keflavík til fjárhagslegrar endurskipulagningar. Þar birtast sláandi upplýsingar um hvernig sparissjóðurinn hélt áfram starfsemi þrátt fyrir að upplýsingar og gögn stjórnvalda hafi gefið til kynna að staða hans hafi sífellt farið versnandi.

Nefndin vekur jafnframt athygli á að í skýrslu fyrrverandi fjármálaráðherra fyrir rannsóknarnefndinni hafi komið fram að taka hefði mátt starfsemi sparissjóðsins niður mun fyrr ef upplýsingar hefðu legið fyrir um hversu illa hann var staddur. Hann hafi bent á að sparissjóðurinn starfaði á undanþágu frá Fjármálaeftirlitinu sem hafi haft tilsjónarmann með sjóðnum þannig að það hafi verið í höndum stofnunarinnar að bregðast við efsjóðurinn væri ekki starfhæfur. Í skýrslu fyrrverandi fjármálaráðherra hafi jafnframt komið fram að hann hafi velt því fyrir sér af hverju hann var ekki upplýstur um að til væru þá þegar skýrslur sem sýndu kolsvarta mynd af ástandinu en hann minnst þess ekki að hafa verið upplýstur um það. Hann hafi ekki vitað af úttekt sem gerð hafði verið á sparissjóðnum fyrir hrún fyrr en stuttu áður en skýrslutakan fór fram.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd telur að skýrsla fjármálaráðherra fyrir rannsóknarnefndinni bendi til þess að stjórnvöld hafi ekki litið til allra fyrirliggjandi gagna við töku ákvörðunar um endurreisn Sparissjóðsins í Keflavík. Nefndin telur að við þessar aðstæður, þar sem fyrirsjáanleg voru mikil útgjöld ríkissjóðs, hefði verið edlilegt að kalla eftir öllum gögnum er málið vörðuðu. Má ætla að þá hefði skýrsla Fjármálaeftirlitsins um Sparissjóðinn í Keflavík frá september 2008 einnig komið til skoðunar.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd gagnrýnir ekki að stjórnvöld skuli hafa sett sér tiltekin pólitísk markmið við endurreisn fjármálakerfisins og tekur undir þau sjónarmið sem m.a. birtast í skýrslum fyrrverandi ráðherra fyrir rannsóknarnefndinni og komu fram á fundi nefndarinnar að víðtækur vilji var til þess að standa vörð um sparissjóðakerfið. Fyrir nefndinni hafi hins vegar komið fram sjónarmið og vangaveltur um hverju hafi í raun staðið til að bjarga. Í því sambandi vekur nefndin athygli á þeim miklu breytingum sem höfðu orðið á starfsumhverfi sparissjóðanna og raktar eru fyrr í áliti þessu. Þótt ekki sé hægt að setja alla sparissjóðina undir sama hatt sé ljóst að margir þeirra höfðu fjarlægst upphaflegt hlutverk sitt og almennt höfðu sparissjóðir tapað sínum sérkennum sem áður aðgreindu þá frá viðskiptabönkunum. Umfjöllun um breytt edli sparissjóðanna var hins vegar takmörkuð og hefði verið æskilegt að mati nefndarinnar að markviss umræða um stöðu þeirra og framtíð hefði farið fram.

Við umfjöllun um ákvörðun stjórnvalda um að endurreisa Sparissjóðinn í Keflavík sem Spkef sparissjóð telur nefndin að líta þurfi til þeirra aðstæðna sem stjórnvöld voru í. Með neyðarlögunum nr. 125/2008 hafi verið gert ráð fyrir ákveðinni aðkomu stjórnvalda að málefnum sparissjóðanna auk þess sem ríkisstjórnin gaf út yfirlýsingu um að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparissjóðum og útibúum þeirra hér á landi yrðu tryggðar að fullu. Innan stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar komu fram sjónarmið um að stjórnvöld hefðu mátt kanna frekar hvort aðrar leiðir hefðu verið færar til að tryggja innstæður en að endurreisa Sparissjóðinn í Keflavík sem Spkef sparissjóð með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð, eins og síðar var gert.

Í nefndinni var rætt um hvort pólitísk stefnumótun eða pólitískur vilji ráðamanna að því er varðar starfsemi Sparissjóðsins í Keflavík hefði með einhverjum hætti haft áhrif á aðkomu

eftirlitsstofnana að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík, þ.e. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands. Nefndin tekur fram að á opnum fundi nefndarinnar hafi ekki verið ágreiningur um að ákvörðun um að endurreisa Sparisjóðinn í Keflavík sem Spkef sparisjóð hafi verið pólitísk en ekki var tekið undir sjónarmið um að pólitískur þrýstingur hefði haft áhrif á störf eftirlitsstofnana. Hlutverk og ábyrgð stofnana sem komu að málefnum Sparisjóðsins í Keflavík hafi verið skýrt og þær tekið sjálfstæðar ákvarðanir. Engu að síður er ljóst að aðkoma fjármálaráðuneytisins var mjög afgerandi og getur ráðuneytið því ekki vísað allri ábyrgð á hendur eftirlitsaðilum. Við slíkar aðstæður leggur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd áherslu á að sjálfstæðar eftirlitsstofnanir sinni störfum sínum án áhrifa frá því ráðuneyti sem þær heyra stjórnskipulega undir.

Alþingi, 30. ágúst 2016.

Ögmundur Jónasson,
form.

Birgir Ármannsson.

Birgitta Jónsdóttir.

Brynjar Níelsson.

Helgi Hjörvar.

Elsa Lára Arnardóttir.

Árni Páll Árnason.

Willum Þór Þórsson.

Fylgiskjal.

**Erindi Fjármálaeftirlitsins til nefndasviðs um opinn fund
stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar 3. maí 2016.
(25. maí 2016.)**

Á fundi hjá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis þann 3. maí 2016, sem fulltrúar Fjármálaeftirlitsins mættu á, komu fram spurningar frá nefndarmönnum um nokkur atriði varðandi málefni Sparisjóðsins í Keflavík sem fulltrúar eftirlitsins óskuðu eftir að fá tækifæri til að kynna sér nánar og senda nefndinni svör síðar. Eftirfarandi eru svör Fjármálaeftirlitsins við þeim spurningum sem ósvarað var á umræddum fundi:

a. Spurningar varðandi úttektir á innri endurskoðun/innra eftirliti og áhættustýringu.

Á fundinum komu fram spurningar frá Frosta Sigurjónssyni um hvaða úttektir hefðu verið gerðar á innri endurskoðun/innra eftirliti og áhættustýringu frá stofnun Fjármálaeftirlitsins, þ.e. frá árinu 1999.

Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um sparisjóðina fjallar fyrst og fremst um eftirlit Fjármálaeftirlitsins á árunum 2005 – 2008 og er í henni fjallað sérstaklega um skýrslu Fjármálaeftirlitsins um Sparisjóðinn í Keflavík frá árinu 2008. Á tímabilinu 1999 – 2004 var framkvæmd ein vettvangsathugun á starfsemi sparisjóðsins, þ.e. á árinu 2002. Þeirri athugun var lokið í maí 2002 og var meginviðfangsefnið hennar að kanna útlánaáhættu sparisjóðsins en einnig var sérstaklega könnuð starfsemi innri endurskoðunar og fundað með innri endurskoðanda sjóðsins.

b. Spurning varðandi áhrif af 17 milljarða króna viðbótarniðurfærslu til viðbótar við mat á afskriftapörf skv. skýrslu PwC í nóv. 2009.

Á fundinum vék Brynjar Nielsson að áhrifum af 17 milljarða króna viðbótarniðurfærslu á fjárhagsstöðu sparisjóðsins í Keflavík. Í tengslum við þá umfjöllun vill Fjármálaeftirlitið koma eftirfarandi á framfæri.

Í skýrslu rannsóknarnefndarinnar í kafla 19.6.2.1 *Uppfærð umsókn um 20% eiginfjárframlag úr ríkissjóði* er gerð grein fyrir þeirri niðurstöðu PwC um niðurfærsluþörf að þörf væri á 13,1 milljarða króna niðurfærslu eigna til viðbótar við niðurfærslu samkvæmt árshlutauppgjöri m.v.

30. júní 2009 og yrði eiginfjárstaða sjóðsins eftir slíka viðbótarniðurfærslu þá neikvæð um 13,7 milljarða króna. Þá kemur fram í sama kafla úr skýrslu rannsóknarnefndarinnar það mat Fjármálaeftirlitsins að ef miðað væri við þá forsendu að færa lánasafn sjóðsins niður um sama hlutfall og meðaltalsafskriftir nýju bankanna þýddi það 17 milljarða króna viðbótarafskrift til viðbótar við fyrrgreint mat PwC.

Samtals væri þá um að ræða rúmlega 30 milljarða króna viðbótarniðurfærslu til viðbótar við stöðuna samkvæmt árshlutauppgjöri 30. júní 2009. Samkvæmt því árshlutauppgjöri námu heildareignir samtals 97,8 milljarða króna og innlán 61,3 milljarða króna. Að teknu tilliti til umræddrar 30 milljarða króna viðbótarniðurfærslu væru eignir umfram innlán 6,8 milljarðar króna.

c. Samanburður við málmeðferð Fjármálaeftirlitsins í máli Sparisjóðs Vestmannaeyja

Á fundinum var lítilllega vikið að málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins í máli Sparisjóðs Vestmannaeyja og hún borin saman við málsmeðferðina í Sparisjóði Keflavíkur. Mátti skilja umræðurnar á þann veg að einstakir þingmenn hafi ekki talið að um lausafjárskort hafi verið að ræða í tilviki Sparisjóðs Vestmannaeyja. Í því sambandi vill Fjármálaeftirlitið vekja athygli á ákvörðun stofnunarinnar í máli sparisjóðsins, sbr. <http://www.fme.is/utgefing-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/akvordun-fjarmalaeftirlitsins-vegna-sparisjods-vestmannaeyja> en þar kemur m.a. fram að innistæðueigendur í sparisjóðnum hafi í auknum mæli tekið út reiðufé eða fært innlán sín til annarra innlánsstofnana. Þannig hafi hreint útlæði innstæðna sjóðsins rýrt laust fé hans um helming. Þá hafi sjóðnum ekki tekist að tryggja aðgang að nægu lausu fé til að mæta áframhaldandi útlæði í sama mæli. Þess má jafnframt geta að samkvæmt ársreikningi fyrir árið 2014 var eiginfjárlutfall sjóðsins neikvætt um 1,1%.

Virðingarfyllt,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Unnur Gunnarsdóttir


Björk Sigurðsdóttir